

# **”Øye for øye, toll for toll”**

En spillteoretisk analyse av handelskonflikten mellom EU og USA

om toll på stål

Vegard Østhagen



Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo, mai 2004



# Forord

Utspringet til denne oppgaven stammer fra følgende sitat ”*The latest move reflects a desire on both sides of the Atlantic to calm the dispute, which threatened at one point to degenerate into a tit-for-tat trade war*” (Financial Times 25.09.02). På denne tiden fulgte jeg Jon Hovis kurs i spillteori (stv 919). Dermed blinket det en liten varsellampe som signaliserte at denne saken kan være verdt en nærmere kikk. Det ble utgangspunktet for en oppgave i det kurset. Kursoppgaven var således forløperen til denne oppgaven.

Under skriveprosessen har det vært spesielt nyttig med råd og kommentarer fra min veileder, Jon Hovi, som også var medvirkende til at kursoppgaven ble utgangspunktet for denne oppgaven. Jeg er også takknemlig til de som har tatt seg bryet med å lese gjennom hele eller deler av oppgaven. Det har vært en stor hjelp.

Til slutt vil jeg påpeke at enhver uklarhet, feil eller mangel er mitt eget ansvar.

Blindern, 17. mai 2004

Vegard Østhagen



# Innhold

<b>KAPITTEL 1. PROBLEMSTILLING OG METODE</b>	<b>9</b>
1.1 Problemstillingen	10
1.2 Fremgangsmåte	11
1.3 Fruktbar anvendelse?	13
1.4 Kildegrunnlag	15
1.5 Disposisjon	16
 <b>KAPITTEL 2. HARDE FAKTA – EN KRONOLOGISK GJENNOMGANG AV KONFLIKTEN OM STÅLTOLLEN</b>	 <b>19</b>
2.1 Før iverksettelsen	19
2.2 EUs svar	27
2.3 WTOs avgjørelse	31
 <b>KAPITTEL 3. KONFLIKTEN SOM FANGENES DILEMMA</b>	 <b>33</b>
3.1 Innledning	33
3.2 Et enkelt Fangenes dilemma	34
3.2.1 Betingelsene for å anvende Fangenes dilemma spill	34
3.2.2 Forutsetningene for et enkelt Fangenes dilemma	35
3.2.3 I hvilken grad er forutsetningene til grunnmodellen rimelige?	36
3.2.4 Løsningen i et enkelt Fangenes dilemma	42

<b>3.3 Fangenes dilemma med kjent horisont</b>	<b>44</b>
3.3.1 Et to-perioders Fangenes dilemma	44
3.3.2 Et N-perioders Fangenes dilemma spill som kan slutte i hver periode	46
<b>3.4 Fangenes dilemma spill med ukjent horisont</b>	<b>47</b>
3.4.1 Forutsetningene for Fangenes dilemma med ukjent horisont	47
3.4.2 Betydningen av ukjent horisont	48
3.4.3 Betydningen av fremtidige gevinster	50
<b>3.5 Betingelser for samarbeid</b>	<b>51</b>
3.5.1 Hvilke strategier er egnet til å fremme samarbeid?	53
3.5.2 Hvilke strategier ble anvendt?	57
<b>3.6 Avslutning</b>	<b>60</b>
 <b>KAPITTEL 4. EUS TRUSLER</b>	 <b>61</b>
<b>4.1 EUs trusler om gjengjeldelse</b>	<b>62</b>
4.1.1 EUs trussel om begrensede sanksjoner	62
4.1.2 EUs trussel om omfattende sanksjoner	63
<b>4.2 Betingelser for effektive trusler</b>	<b>63</b>
4.2.1 Relevans	64
4.2.2 Alvor	64
4.2.3 Troverdighet	64
4.2.4 Fullstendighet	65
4.2.5 Klarhet	66
<b>4.3 Usikkerhet om EUs strategiske type</b>	<b>67</b>
4.3.1 EU som hard aktør	68
4.3.2 EU som myk aktør	69
4.3.3 Ufullstendig informasjon	70
4.3.4 Likevektsløsninger	74
<b>4.4 EUs tredje type</b>	<b>77</b>
4.4.1 Forutsetninger	78
4.4.2 Modellen	81
4.4.3 Modellens løsning	82
4.4.4 Likevektsløsninger	84

<b>4.5 Avslutning</b>	<b>87</b>
<b>KAPITTEL 5. NASJONALE AKTØRERS BETYDNING</b>	<b>90</b>
<b>5.1 Introduksjon</b>	<b>90</b>
<b>5.2 Det nasjonale nivåets betydning i internasjonal handelspolitikk</b>	<b>91</b>
5.2.1 Det amerikanske politiske systemet	92
5.2.2 Stålprodusentenes interesser	94
5.2.3 Hensynet til stålkonsumentene	95
<b>5.3 To-nivåspill</b>	<b>97</b>
5.3.1 Intuisjonen bak to-nivåspill	97
5.3.2 Teoretiske implikasjoner	99
<b>5.4 Faktorer som påvirker partenes vinnermengde</b>	<b>101</b>
5.4.1 Preferanser og koalisjoner på nivå 2	101
5.4.2 Politiske institusjoner	103
5.4.3 Forhandlerens strategier på det internasjonale nivået	104
<b>5.5 Ultimatummodell med ratifikasjon</b>	<b>105</b>
5.5.1 Likevektsløsning	107
<b>5.6 Avslutning</b>	<b>109</b>
<b>KAPITTEL 6. MÅL OG MIDLER – EN OPPSUMMERING</b>	<b>112</b>
<b>REFERANSER</b>	<b>118</b>





# Kapittel 1. Problemstilling og metode

Temaet for oppgaven er konflikten mellom USA og EU om amerikansk toll på import av stål. Denne konflikten har sitt utspring i at den amerikanske stålindustrien var i en tiltagende krise på slutten av 1990-tallet. Flere selskaper hadde gått konkurs og andre, selv giganten Bethlehem Steel, var konkurstruet<sup>1</sup>. Industrien mistet 43600 arbeidsplasser fra januar 1998 til januar 2002<sup>2</sup>. Det fikk fagforeningene og bedriftene til å forenes i felles kamp for den amerikanske stålindustrien. Stålindustrien utpekte stålimporten fra andre land som den store syndebukken. Våren 2001 iverksatte den nylig innsatte presidenten, George W. Bush, en gransking for å undersøke om det var grunnlag for å innføre beskyttelsestiltak. Rapporten fant at det hadde vært kraftig vekst i importen av stål, så kraftig at den truet med å påføre amerikansk industri alvorlig skade. Dermed innførte USA tollsatser på opp til 30 prosent på en rekke stålprodukter. USA hevdet at tiltakene var i samsvar med reglene for beskyttelsestiltak i World Trade Organization (WTO). EU og en rekke andre land mente kravene ikke var innfridd og klaget saken inn til WTOs tvisteløsningsorgan. EU truet dessuten med gjengjeldelsestiltak. En ”kort” liste med sanksjoner ville bli iverksatt i løpet av sommeren 2002 hvis USA ikke umiddelbart foretok betydelige reduksjoner av tollsatsene. En ”lang” liste med sanksjoner ville iverksettes hvis USA opprettholdt tollsatsene etter en endelig dom i WTO. Begge listene med sanksjoner var utformet med tanke på å ramme potensielle vippestater i det kommende presidentvalget. I løpet av sommeren 2002 foretok USA betydelige lettelser i tiltakene slik at EU ikke iverksatte gjengjeldende sanksjoner. Etter WTOs dom i november 2003 opphevet USA tiltakene, og konflikten ble løst uten at den utartet til handelskrig.

---

<sup>1</sup> Fra januar til oktober 2001 gikk seks amerikanske stålprodusenter konkurs, blant dem LTV, USAs tredje største stålprodusent. Bethlehem steel, USAs nest største stålprodusent, kom under ’Chapter 11’ konkursbeskyttelse i oktober 2001. Economist (2001): ”Meltdown” 18. oktober.

<sup>2</sup> United Steel Workers of America. Pressemelding 1.februar 2002. Tilgjengelig på [http://www.uswa.org/uswa/program/adminlinks/docs//PR\\_02-01-02\\_Steel\\_Crisis\\_Deepens.pdf](http://www.uswa.org/uswa/program/adminlinks/docs//PR_02-01-02_Steel_Crisis_Deepens.pdf) [online 10.05.04].

## 1.1 Problemstillingen

Målet med denne oppgaven er å finne rasjonalistiske forklaringer for dette handlingsforløpet. En grunnleggende forutsetning vil være at aktørene foretar sine handlingsvalg ut fra de målene de søker å oppnå. Det er ofte et gap mellom det en aktør forfekter utad og de handlingene vedkommende foretar seg.

I denne konflikten vektlegger aktørene offisielt at handelen skal foregå i tråd med WTOs regler. Samtidig har de begge blitt dømt gjentatte ganger for å ha innført regler som strider mot WTO-avtalen<sup>3</sup>. Det er ikke nytt at EU og USA har motstridende interesser innenfor ulike handelsområder; mer alvorlig er tiltakende uenighet om WTOs rolle. EUs kommissær for handel Pascal Lamy (2003)<sup>4</sup> understreket dette: "... I am concerned that US compliance cases are now starting to pile up in Geneva faster than snow on the Washington side-walks... We both have to act this year to resolve the problems, or we risk bringing the multilateral system into disrepute". USA ved U.S. Trade Representative (USTR) Robert B. Zoellick (2003)<sup>5</sup> hevdet på sin side at WTOs multilaterale system er lite fruktbart: "For over two years, the US has pushed to open markets globally, in our hemisphere, and with sub-regions or individual countries. As WTO members ponder the future, the US will not wait: we will move towards free trade with can-do countries". Disse uttalelsene vitner om sprikende oppfatninger i synet på hvordan internasjonal handel bør foregå. Med dette som det bakenforliggende teppet ønsker jeg, ved hjelp av rasjonalitetsmodeller, å belyse hvordan EU og USA opptrådte i konflikten om ståltollen.

---

<sup>3</sup> EUs begrensinger på import av bananer og USAs skatteregler på eksport er blant de mest omtalte.

<sup>4</sup> Pascal Lamy, Commissioner DG Trade (2003). *The current state of EU-US trade relations*, Congressional Economic Leadership Institute, 04.03.2003, Washington DC. Tilgjengelig på: [http://europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches\\_articles/spla166\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches_articles/spla166_en.htm) [online 21.10.2003]

<sup>5</sup> Robert B. Zoellick, USTR (2003). *America will not wait for the won't-do countries*, Financial Times 22.09.2003. Tilgjengelig på: <http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/2003-09-22-ft.htm> [online 21.10.2003]

## 1.2 Fremgangsmåte

Det sentrale analyseredskapet i oppgaven vil være spillteori. Ved å anvende dette redskapet på en konflikt i internasjonal handel, håper jeg å bidra til økt kunnskap om hvilke faktorer som gjorde seg gjeldende i denne konflikten. Selv om verdien av å bruke spillteori på statsvitenskaplige problemstillinger er omdiskutert, vil analysen i oppgaven bygge på varianter av spillteoretiske modeller. Hovedinnvendingen er naturlig nok at forutsetningene modellene bygger på intuitivt oppfattes som lite tilfredsstillende antagelser om det empiriske området som skal analyseres. Samtidig er det forutsetningene for modellene som gjør det mulig å gjennomføre presise analyser av fenomenet som studeres. I oppgaven anvendes forskjellige typer av modeller, men alle har det til felles at de bygger på antagelsen om at aktørene søker å opptre rasjonelt. Modellene vil i noen grad overlappe hverandre, men de vil også belyse konflikten saken fra forskjellige vinkler. Nedenfor følger en kortfattet redegjørelse av metoden spillteori bygger på<sup>6</sup>.

### Metodologisk individualisme

Metodologisk individualisme er prinsippet om at ethvert samfunnsmessig fenomen i utgangspunktet må forklares ut fra enkeltindividers handlinger og interaksjon mellom disse. Det innebærer at selv internasjonale konflikter i utgangspunktet må forstås ut fra individuelle handlinger. Å behandle aggregerte størrelser som enhetlige aktører vil ikke tilfredsstille kravet om metodologisk individualisme i absolutt forstand.

I anvendt spillteori er det likevel vanlig å forutsette at komplekse enheter, hovedsakelig stater, foretar kollektive valg (Morrow 1994: 1). Derfor vil metodologisk individualisme i praksis være et ideal, siden modellene ville blitt

---

<sup>6</sup> Denne delen av oppgaven bygger på Kapittel 2 i *Spillmodeller og internasjonalt samarbeid. Oppgaver, mekanismer og institusjoner* (Hovi 1992). Konferer denne for en mer utfyllende diskusjon om fundamentet for rasjonalitetsmodeller.

uhåndterlige om prinsippet skulle blitt betraktet som absolutt. Stater vil ikke umiddelbart la seg betrakte som enhetlige aktører. Det er Allison's (1969) analyse av cubakrisen et godt eksempel på. Jeg vil likevel betrakte stater som enhetlige aktører, ut fra antagelsen om at statene er organisert slik at de i utenrikspolitikken opptrer *som om* de er enhetlige, selv om dette er innbærer en forenkling<sup>7</sup>.

### Intensjonale forklaringer

Den viktigste maksimen for å forklare aktørers handlinger er at handlingene utføres for å oppnå et mål. En aktør velger den handlingen den mener er best egnet til å oppnå et bestemt mål ut fra aktørens viten. Spillteoretisk analyse antar at aktørene er rasjonelle. Alle handlinger forstås som midler for å oppnå et på forhånd bestemt mål. I følge Elster (1989: 4) er en handling rasjonell når den er den beste handlingen for tilfredsstille aktørens ønsker, gitt dennes virkelighetsoppfatninger. Oppgaven vil ikke gå videre inn i diskusjonen om *hvordan* virkelighetsoppfatningene oppstår, men kun påpeke at en rasjonell aktør har konsistens mellom preferanser og virkelighetsoppfatninger, og at aktørens handlinger er konsistente med disse (Hovi og Rasch 1993: 24).

### Formell modellbygging

Fordelene ved å anvende formelle modeller er at de bidrar til å sikre logisk konsistens, forenkler kumulativ forskning, presiserer gyldighetsområdet og letter tverrfaglig samarbeid (Hovi 2002: 20. august). Formelle resonnementer hindrer ikke nødvendigvis logisk brist, men eventuelle feil vil være lettere å oppdage. De vil også bidra til enklere kumulativ forskning. Resultater som følger av et sett forutsetninger vil i sin tur være utgangspunkt for nye modeller. For det tredje krever formelle modeller eksplisitte forutsetninger. Det gjør gyldighetsområdet for modellen klart

---

<sup>7</sup> For en mer inngående diskusjon om fruktbarheten ved å anvende rasjonalitetsmodeller se Elster (red) 1986 og Østrom 1998.

definert. Endelig bygger formelle modeller hovedsaklig på matematiske formuleringer. Dette bidrar til mindre begrepsforvirring og misforståelser på tvers av ulike disipliner.

Det kan imidlertid være en fare for at målet om å finne modeller som forklarer bestemte fenomener noen ganger overskygges av ønsket om matematisk elegante modeller. Formelle modeller kan også gi paradoksale resultater som ikke gir substansiell mening, og man må derfor hele tiden være seg bevisst om resultatene er substansielt meningsfulle.

### ”Null-fett modellering” og ”begynne med det enkleste tilfellet”

Null-fett modellering er et generelt prinsipp for modellbygging. I spillteori vil prinsippet innebære at en modell baserer seg på det enkleste sett av forutsetninger som er nødvendig for å få frem et bestemt resultat. Ved å begynne med en enkel modell for så endre forutsetningene i retning av en mer virkelighetsnær modell, vil man få en klarere analyse og øke tilgjengeligheten.

## 1.3 Fruktbar anvendelse?

Ved å analysere en internasjonal handelskonflikt ved hjelp spillteoretiske modeller håper jeg å kunne kaste lys over sentrale kjennetegn ved en slik konflikt, men også identifisere betingelser for at konflikten avkjøles, slik at partene gjenopptar samarbeidet. Den grunnleggende utfordringen ligger i å identifisere vesentlige kjennetegn ved konflikten. Likevel er analysens fruktbarhet avhengig av at det metodiske rammeverket teorien er basert på er relevant for fenomenet som skal analyseres.

Modellene i analysen er basert på to aktører. Mange vil hevde at internasjonal handel er et n-person spill, der flere stater, men også ikke-statlige aktører som transnasjonale

selskaper og ulike typer organisasjoner har aktive roller. I denne saken har WTO en vesentlig betydning som premissleverandør for hvordan internasjonal handel skal foregå, men organisasjonen var ikke involvert i konflikten som deltaker. Derimot var en rekke andre stater involvert, blant dem Norge, i tillegg til EU og USA<sup>8</sup>. Likevel var det verdens to dominerende handelsmakter som spilte hovedrollene.

Det er også problematisk å anta at EU og USA opptrer som enhetlige aktører. Dette er imidlertid en utbredt antagelse ved analyse av staters adferd i internasjonal politikk. Jeg vil i første omgang begrunne denne antagelsen slik Hovi gjør (1992: 36), med å trekke inn Underdals argument: "Applied to complex organizations like states, the assumption of unity or "one-ness" implies, strictly interpreted, that public policy is assumed to be based exclusively on one "mind-set", including one utility function and one belief system. In its most general form, this requirement will be met if, and only if, either all relevant members of the organization are thus single-minded, or the organization applies an aggregation mechanism reducing the number of mind sets actually affecting public policy to one". Selvsagt vil ikke alle i en organisasjon ha identisk virkelighetsoppfatning, men hierarkiske organisasjoner vil søke å opptre konsistent og enhetlig utad. I kapittel 5 vil denne antagelsen bli moderert.

---

<sup>8</sup> Brasil, Japan, Kina, Korea, New - Zealand., Norge og Sveits fremmet krav om opprettelse av et panel sammen med EU. Canada, Cuba, Mexico, Taiwan, Thailand, Tyrkia og Venezuela var med i EUs klage som tredjeparter.

## 1.4 Kildegrunnlag

Det empiriske grunnlaget er i det alt vesentlige offentlig tilgjengelige dokumenter fra EU, USA og WTO. I tillegg er artikler fra tidsskrifter og aviser brukt. Spesielt Economist og Financial Times har omtalt denne konflikten hyppig. Både WTO, USA og EU har utført egne utredninger om saken. Siden WTOs behandling av saken vil være relevant for hva som er tillatt i internasjonal handel er WTOs tolkning viktig, særlig rapporten til tvisteløsningsorganet<sup>9</sup>. Både USA og EU er medlemmer i WTO og har således erklært WTOs regler som styrende prinsipper for handel. De offisielle dokumentene til EU og USA vil være utgangspunktet for vurderingen av hvordan de har oppfattet konflikten, mens WTOs rapporter har definert i hvilken grad partenes handlinger samsvarer med reglene for internasjonal handel. I den forbindelse er det nødvendig å være seg bevisst hva formålet med de ulike dokumentene er. EU og USA har i sine dokumenter gitt begrunnelser for hvorfor de har handlet som de gjorde og hvorfor deres syn var i tråd med WTOs regelverk, og dessuten har de påpekt svakheter hos motparten. På den annen side skal WTO, med utgangspunkt i partenes argumentasjon, avgjøre i hvilken grad aktørenes handlinger samsvarer med WTOs regelverk.

I tillegg har jeg hentet en del fra Economist og andre magasiner, særlig i forbindelse med informasjon om stålindustrien. Der hvor slike magasiner er benyttet som kilde henvises det til noter. Generelt er empiriske kilder henvist til i noter.

---

<sup>9</sup> World Trade Organization (2003). *United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, reports of the panel*, #03-3480. 11.07.2003

## 1.5 Disposisjon

Den videre fremstillingen er følgende:

### Kapittel 2. Hendelsesforløpet

Dette kapittelet gir en oversikt over foranledningen til at USA innførte tiltakene og hvordan EU og USA har gått frem etter at tiltakene ble innført for å nå frem med sine krav. Det gir også en beskrivelse av stålindustrien på verdensmarkedet og dens tradisjon som en beskyttet industri.

### Kapittel 3. Konflikten som Fangenes dilemma

I kapittel 3 analyserer jeg konflikten ved å betrakte den som en Fangenes dilemma situasjon. Analysen dreier seg hovedsakelig om hvilke muligheter partene har til å samarbeide når de spiller under ukjent horisont. Jeg drøfter også hvilke strategier som er forenlige med en reforhandlingssikker likevekt.

### Kapittel 4. EUs trusler

Her vil jeg diskutere hvilke trusler som er blitt fremsatt og hvilken betydning de har hatt for konflikten. EU fremmet trusler om gjengjeldende sanksjoner. Det avgjørende er om USA oppfattet truslene som troverdige. Dette vil bli analysert ved å bruke sekvensielle spill der jeg antar at USA handlet under usikkerhet om EUs strategiske type.

### Kapittel 5. Nasjonale aktørers betydning

Siden politiske beslutninger, også innen utenrikspolitikken, kan bli formet av måten de blir vedtatt på, er det ikke sikkert at antagelsen om enhetlige aktører er velegnet.



Jeg vil i dette kapitlet betrakte konflikten som et to-nivåspill der presidentens beslutning om ikke å myke opp importrestriksjonene avhenger av om dette vil bli godtatt på hjemmebane. En slik modell kan belyse både hvorfor beskyttelsestiltakene ble iverksatt og hvorfor de senere ble opphevet.

## Kapittel 6. Oppsummering

I oppsummeringen vil jeg, ved å trekke på konklusjonene i de enkelte kapitlene, se hvorvidt bruken av ulike spillteoretiske modeller har bidratt til å forstå hvordan denne konflikten oppstod, utviklet seg og fant sin løsning.



## Kapittel 2. Harde fakta

– en kronologisk gjennomgang av konflikten om ståltollen

Den 5. mars 2002 vedtok George W. Bush å innføre avgifter på import av stål fra resten av verden til USA. EU mente avgiftene brøt med spillereglene i internasjonal handel og meldte saken inn for konsultasjoner i WTO. Fra amerikansk hold ble det derimot hevdet at tiltakene var legitime under WTO-avtalens regler om beskyttelsestiltak. Saken ble ferdigbehandlet i WTOs tvisteløsningsorgan i juli 2003 i EUs favør, men USA anket. Den endelige dommen fra ankeorganet kom 10. november 2003. I det følgende vil jeg gjennomgå utviklingen av saken fra forløpet til iverksettelsen til USA opphevet tiltakene den 4. desember 2003.

### 2.1 Før iverksettelsen

Den amerikanske stålindustrien

At den amerikanske stålindustrien er beskyttet mot import er ikke noe nytt fenomen. Allerede i stålindustriens barndom på 1860-tallet var den gjenstand for importrestriksjoner<sup>10</sup> (Irwin 2000: 280). Med opprettelsen av GATT i 1947 har ulike typer av markedsintervensjoner som antidumping tiltak, utjevningsavgifter og beskyttelsestiltak vært mye brukt for å begrense importen av stål til USA (Chung 1999: 375-6). For å iverksette de ulike typene av tiltak kreves ulike former av årsaker i følge WTOs regelverk<sup>11</sup>. Antidumpingtiltak kan iverksettes hvis selskaper dumper en

---

<sup>10</sup> I 1869 var importavgiften på ni dollar per tonn, eller om lag 30 prosent etter datidens stålpriser.

<sup>11</sup> Jeg bruker norske betegnelser slik de står i St.prp. nr. 65 1993-94: Om resultatet av Uruguay-runden (1986-1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon (WTO) m.m. Heretter benevnt St.prp.nr. 65 1993-94.

vare på eksportmarkedet. Det vil si at selskapene opererer med høyere priser i hjemmemarkedet enn i eksportmarkedene. Utjevningsavgifter krever at eksportlandets myndigheter subsidierer selskapet, slik at det kan eksportere varene sine rimeligere. Beskyttelsestiltak gir et land rett til importbegrensninger over en periode slik at den hjemlige industrien får tid til å omstille seg, men det krever en markant importøkning i forkant<sup>12</sup>. En av årsakene til at amerikansk stålindustri i lengre tid har blitt beskyttet av importrestriksjoner går tilbake til situasjonen etter den andre verdenskrig. Da var den amerikanske stålindustrien en av meget få, om ikke den eneste, stålindustrien som var velfungerende<sup>13</sup>. Etterspørselen var stigende og industrien utvidet. Men istedenfor å konvertere til elektriske ovner, ble ekspansjonen gjort med tradisjonelle forbrenningsovner med en teknologi som hadde vært i bruk siden slutten av 1800-tallet<sup>14</sup>.

I 1959 ble den amerikanske industrien rammet av en 116 dagers streik, og på 60-tallet var lønnsøkningen større enn inflasjonen. Det medvirket til svekket konkurranseevne. Utover i 1960-årene hadde europeisk og japansk stålindustri kommet seg på bena igjen ved bruk av elektriske ovner og begynte å eksportere ferdig stål til USA. Dermed begynte amerikanske myndigheter å forhandle frem frivillige eksportbegrensninger under trusselen om kvoterestriksjoner. Disse varte fra 1969 til 1974. De ble etterfulgt av ulike former for utjevningsavgifter og antidumpingtiltak. Basert på tall fra United States International Trade Commission (USITC) har Sør-Korea regnet ut at i 2000 var det 138 antidumpingtiltak, utjevningsavgifter eller

---

<sup>12</sup> St.prp. nr. 65 1993-94: vedlegg 1 A: Multilaterale handelsavtaler om varer.

<sup>13</sup> WTO 2003: United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products. Final reports of the panel. No 03-3480, side 42.

<sup>14</sup> I en elektrisk ovn trengs ingen ytre varmekilde. Oksidasjonen av visse elementer som finnes i råjern produserer nok varme til å holde stålet flytende og til å smelte om skrapjern som tilsettes. I en forbrenningsovn blir varmen fremskaffet ved forbrenning av tung olje, kull eller gass. Kilde: Tolltariffen, kapittel 72: Jern og Stål. Tollvesenet 2004. Tilgjengelig på: <http://www.toll.no/tariff/kommentarer/kom72-96.htm> [online: 03.05.04].

suspensjonsavtaler rettet mot stålprodukter fra ulike land<sup>15</sup>. Utover 1990-tallet steg importen av stål til USA, med påfølgende lavere priser<sup>16</sup>. Dette medførte problemer for de fleste tradisjonelle stålverkene; noen ble også slått konkurs. Det skapte grobunn for misnøye og etter hvert politisk mobilisering i stålindustrien.

Et annet viktig moment var at de tradisjonelle stålverkene merket økt konkurranse fra "mini-mills" som resirkulerer stålet. Den viktigste innsatsfaktoren til "mini-mills" er skrapjern. Det er som regel rimeligere enn jernmalm og kull som de integrerte verkene bruker. I tillegg er "mini-mills" mindre arbeidsinsentive. Gjennomsnittlig vil de bruke 0,44 timer per tonn produsert stål, mens integrerte verk bruker 2,86. 'Mini-mills' er også mindre energikrevende, billigere og mer fleksible å bygge. I tillegg har de desentraliserte forhandlinger og mindre pensjonsforpliktelser enn integrerte verk fordi fagforeningene ikke har fått feste på disse verkene<sup>17</sup>. Dermed kan de produsere stål til en lavere pris enn integrerte stålverk<sup>18</sup> og de har kapret stadig større markedsandeler. I 2001 utgjorde de over 25 prosent<sup>19</sup>. Det eneste de foreløpig ikke kan konkurrere på er stål i de høyeste kvalitetsklassene.

## Den europeiske stålindustrien

På den andre siden av Atlanterhavet fant en del europeiske stålprodusenter den økte konkurransen utover 90-tallet vanskelig når land som Japan og Sør-Korea ekspanderte i de vestlige markedene. I tillegg kom økt press fra Øst-Europa etter at de åpnet markedene i kjølvannet av kommunismens fall. Det ble også foretatt privatiseringer av tidligere statlige selskaper, noe som resulterte i sammenslåinger og smertefulle

---

<sup>15</sup> WTO 2003: United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products. Final reports of the panel. No 03-3480. Del II, punkt 2.1.1.

<sup>16</sup> I 1997 oversteg importen rekordhøye 30 millioner tonn. Economist (1998): "In Americas Fiery Furnace" 17. september.

<sup>17</sup> WTO (2003): United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products. Final reports of the panel. No 03-3480. Punkt 2.1.1.

<sup>18</sup> Mens amerikanske integrerte stålverk i april 2001 hadde kostnader på over 450 dollar per tonn *sheet steel*, var kostnadene for amerikanske 'mini-mills' 350 dollar på samme tid. Economist (2002): "Rust never sleeps", 7. mars.

<sup>19</sup> Economist (2002): "Trouble on the Cuyahoga" 3. januar.

slankekurer. Likevel stampet europeisk stålindustri fortsatt i motbakke. Det var derfor stor bekymring i den europeiske stålindustrien for konsekvensene av USAs importavgifter<sup>20</sup>. EU-kommisjonen forsøkte å hindre at tiltakene ble iverksatt, men mislyktes.

### Situasjonen på verdensmarkedet

På verdensmarkedet er stålindustrien kjennetegnet av stor spredning på produsentsiden. De tre største selskapene står til sammen for mindre enn 20 prosent av tilbudet på verdensmarkedet. Sammenliknet med andre basisindustrier, som for eksempel oljeindustrien, er det en liten andel. På konsumentensiden er det derimot relativt stor konsentrasjon, særlig i et viktig marked som bilindustrien. Der kontrollerer de seks største selskapene 70 prosent av verdensmarkedet. På råvaresiden, som produserer jernmalm til industrien, er tilbudssiden ekstremt konsentrert med tre dominerende selskaper<sup>21</sup>. Når økonomien går bra klarer stålprodusentene seg. Problemene oppstår når veksten begynner å flate ut; da reduseres etterspørselen etter stål og prisene presses. Dermed er det vanskelig for stålprodusentene å senke prisene og produksjonen uten at det går utover den viktigste innsatsfaktoren i tillegg til jernmalm, nemlig arbeidskraft. Dette fikk den amerikanske stålindustrien og arbeiderne på stålverkene til å lansere "Stand up for steel" sommeren 1998. Denne kampanjen fikk blant annet Russland og Japan til "frivillig" å begrense eksporten til USA<sup>22</sup>. Clinton-administrasjonen lovet skattelettelse til en verdi av 300 millioner dollar. Stålindustrien fikk også et lovforslag om importkvoter igjennom i Representantenes hus, men det ble stoppet i Senatet. I den saken hadde Det hvite hus signalisert at de ville brukt vetoretten mot forslaget<sup>23</sup>. Dermed ble det ikke innført

---

<sup>20</sup> Economist (2000): "Feeling the Heat" 23. november.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Fra våren 1998, da 'Stand up for steel' kampanjen startet, til årskiftet ble Japans eksport til USA redusert med over 70 prosent Economist (1999): "Standing up to steel" 24. juni.

<sup>23</sup> Ibid.

noen handelshindringer i den runden. Likevel forble det grunnleggende problemet uløst; overkapasiteten av stål på verdensmarkedet.

### Forholdet mellom EU og USA med henblikk på frihandel

EU og USA har mange ganger vært på hver sin side når handelstvister legges fram for WTOs tvisteløsningsorgan. De mest omtalte eksemplene gjelder genmodifiserte organismer, bananer, hormonbiff, skatteunntak og stål. Hvilken side av bordet de sitter på, som anklager eller anklaget, gjenspeiler hvem som har offensive eller defensive interesser i den aktuelle saken. For et hvert land er det lettere å være offensiv, i forståelsen pro frihandel, i saker der man er konkurransedyktige på det internasjonale markedet. Tilsvarende vil man som regel prøve å beskytte egen industri i saker der man vet at ens egne produsenter ikke er konkurransedyktige. Et nærliggende eksempel er å se på Norges forhold til frihandel med fisk i forhold til landbruk under WTOs forhandlingsrunder, senest i september 2003 i Cancun.

Til tross for en del konflikter mellom EU og USA er handelen mellom verdens største økonomiske aktører av stor betydning. I 1999 eksporterte de varer for respektive 232 og 181 milliarder dollar til hverandre<sup>24</sup>. Dermed blir den mest alvorlige saken hittil, der WTO har tillatt anklageren kompensasjon inntil 4,043 milliarder dollar for påført tap<sup>25</sup>, relativt ubetydelig i forhold. Saken gjaldt USAs skatteregler for salg av varer til utlandet, Foreign Sales Corporation (FSC), som EU mente i praksis var en form for eksportsubsidier, og fikk medhold av WTO<sup>26</sup>. I tillegg, og vel så alvorlig, er at EU

---

<sup>24</sup> WTO (1999): Inter- and Intra- merchandise Trade, 1999. Tilgjengelig på [http://www.wto.org/english/res\\_e/statistics/its2000/section3/iii03.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statistics/its2000/section3/iii03.xls) [online 10.09.03]

<sup>25</sup> WTO (2002): United States – Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations" sak nr. WT/DS108/ABR, 30 august.

<sup>26</sup> "The FSC measure creates a "subsidy" because it creates a "benefit" by means of a "financial contribution", in that government revenue is foregone that is "otherwise due". This "subsidy" is a "prohibited export subsidy" under the SCM Agreement because it is contingent upon export performance. It is also an export subsidy that is inconsistent with the Agreement on Agriculture. Therefore, the FSC measure is not consistent with the WTO obligations of the United States". WTO (2000): United States – Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations" Report of the Appellate Body, sak nr. WT/DS108/AB/R, 10. februar. Del XI: Findings and Conclusions, punkt 180. Se Qureshi & Grynberg (2002) for en omfattende analyse av denne sakens utvikling.

mener USA systematisk trenerer WTO-systemet ved å ikke rette seg etter anbefalinger og dommer fra tvisteløsningsorganet, der nettopp FSC-saken er det mest typiske eksempelet<sup>27</sup>.

### Stålindustriens innflytelse

Den amerikanske stålindustrien utgjør en politisk maktfaktor. Kampanjen ”Stand up for Steel” er ett eksempel. Særlig marsjen til Washington, med 40.000 stålarbeidere i protest utenfor Det hvite hus høsten 1998 viste at de har en sterk organisasjon med vilje og evne til å utøve press. Et annet moment er at alle utenom syv av delstatene i USA har stålindustri, selv om kjerneområdet er i Midtvesten. Dermed kan de lettere samle støtte i politiske prosesser. En tredje, mer diffus, effekt er stålverkene som symboler på amerikansk industri. Industrien brukte fire millioner dollar på en følelsesladd kampanje som signaliserte at en del av den amerikanske identiteten var truet hvis stålverkene forsvant<sup>28</sup>. At stålindustrien stod for 46 prosent av USAs gjeldende anti-dumping vedtak, mens stål kun utgjorde for 2 prosent av importen til USA i 2000<sup>29</sup>, kan tolkes som en indikasjon på meget stor politisk innflytelse i forhold til industriens størrelse.

Stålindustriens situasjon kan ha medvirket til at Bush vant presidentvalget i 2000<sup>30</sup>. Selv om George W. Bush ofte har fremstått som en forkjemper for økt frihandel, var hans første tiltak av betydning på handelsfronten av proteksjonistisk karakter. Den 22. juni 2001 forespurte United States Trade Representative (USTR), Robert Zoellick, på vegne av Bush, om USITC kunne foreta en seksjon 201-gransking. En slik gransking undersøker om det er grunnlag for beskyttelsestiltak etter seksjon 201 i

---

<sup>27</sup> European Commission (November 2002); Report on United States Barriers to Trade and Investment. Brussel, november 2002.

<sup>28</sup> Economist (1999): ”Steel scrap” 18. mars.

<sup>29</sup> Economist (2001): ”A tricky business”, 28. juni.

<sup>30</sup> ”The steel lobby is enormously powerful. Mr Bush may even owe his job to West Virginia’s steel workers. Unhappy at Bill Clinton’s unwillingness to help them, these traditional Democratic stalwarts voted Republican in 2000”. Economist 2000: ”Just say No” 28. februar. Som kjent ble presidentvalget i 2000 avgjort med knappest mulig margin, i favør av Bush.



Trade Act av 1974<sup>31</sup>. Både daværende president, Bill Clinton, og Demokratenes kandidat og sittende visepresident, Al Gore, nektet å iverksette en slik gransking for stålindustrien under valgkampen i 2000. Den viktigste årsaken til at USITC ble bedt om å undersøke stålimporten var i følge Zoellick ”A 50-year legacy of foreign intervention in the market and direct financial support of their steel industries”<sup>32</sup>.

### Undersøkelsene til USITC

USITC iverksatte undersøkelser langs et bredt spekter av ulike stålprodukter, som de samlet i fire hovedkategorier. Disse var videre inndelt i 27 ulike industrityper, som hver kan omfatte flere typer av stålprodukter.

USITC begynte undersøkelsene 28. juni 2001, og hadde høringer med de berørte partene utover høsten. Den ferdige rapporten ble levert presidenten desember samme år. De viktigste konklusjonene i rapporten var at åtte av industriene var såpass truet eller skadet av importprodukter at beskyttelsestiltak ble anbefalt. I tillegg var USITCs panel delt i oppfatningene på fire av industriene. Tiltakene de foreslo i rapporten var et fireårig program med importavgifter og tollbelagte kvoter. Det var vesentlige forskjeller mellom ulike produktkategorier. Hovedlinjen var å innføre en toll ad valorem på 10-20 prosent det første året, med gradvise reduksjoner per år til satsene ble halvert etter det tredje året, og med utfasing etter det fjerde året<sup>33</sup>.

### De iverksatte tiltakene og deres offisielle begrunnelser

USITC-rapporten lå til grunn når president George W. Bush vedtok ”To facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports on Certain Steel Products”<sup>34</sup> 5. mars 2002, med iverksettelse den 20. mars samme år. Tiltakene var delvis avvikende

---

<sup>31</sup> Economist (2001): ”A tricky business”, 28. juni.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> United States International Trade Commission (USITC)(2001); ”Steel”, investigation no: TA-201-73. Tilgjengelig på pdf: : <ftp://ftp.usitc.gov/pub/reports/opinions/PUB3479.PDF> [online: 11.09.03]

<sup>34</sup> United States Presidential Proclamation No. 7529, 5. mars 2002; ”To facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports on Certain Steel Products”.

og generelt noe kraftigere, men av kortere varighet, enn hva flertallet i USITCs kommisjon gikk inn for. Flere av de største produktkategoriene fikk tollsatser på 30 prosent, ellers varierte satsene fra åtte til 15 prosent. Det ble også gjort unntak for en del land. Mexico og Canada ble ikke rammet som følge av NAFTA-avtalen. Utviklingsland som enkeltvis stod for under tre prosent eller samlet mindre enn ni prosent av den totale stålimporten og Israel og Jordan var også unntatt<sup>35</sup>. Selv om mange land ble berørt av tiltakene var det konsekvensene for stålindustrien i EU som skapte mest bølger i det politiske landskapet. I fortsettelsen vurderes konflikten kun med henblikk på forholdet mellom USA og EU.

I begrunnelsen for tiltakene la de amerikanske myndighetene vekt på behovet for en fri verdenshandel, men at den må skje på like vilkår. Den grunnleggende årsaken til at USA innførte tiltakene, var at stålindustrien i resten av verden i lengre tid har nytt godt av subsidier fra sine egne myndigheter. Derfor ble det overkapasitet på verdensmarkedet, og mange produsenter måtte selge med tap. I sin kunngjøring av tiltakene den 5. mars 2002 la president Bush vekt på at målet hans er frihandel; "...last June I launched a three-part initiative designed to restore market forces to world steel markets. This initiative includes international discussion to encourage the reduction of excess global steel capacity and negotiations to eliminate market-distorting subsidies that led to the current glut of capacity"<sup>36</sup>. Bush hevdet videre at overkapasiteten på verdensmarkedet medførte en overdreven eksport til USA; "I also called upon the United States International Trade Commission (ITC) to investigate the impact of imports on the U.S. steel industry under section 201 of the 1974 Trade Act. The ITC subsequently found that increased steel imports are a substantial cause of serious injury to our domestic industry"<sup>37</sup>. Tiltakene var dermed i tråd med WTOs regeverk i følge Bush; "These safeguards are expressly sanctioned by the rules of the

---

<sup>35</sup> WTO (2003): United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products. Final reports of the panel. No 03-3480, side 11.

<sup>36</sup> Erklæring fra presidenten 5. mars 2003. Det hvite hus, pressekontoret. Tilgjengelig på <http://www.ustr.gov/sectors/industry/steel201/2002-03-05-POTUSstatement.PDF> [online 05.05.04].

<sup>37</sup> Ibid. I USA omtales U.S. International Trade Commission som ITC.

World Trade Organization, which recognizes that sometimes imports can cause such serious harm to domestic industries that temporary restraints are warranted. This is one of those times”<sup>38</sup>.

## 2.2 EUs svar

Den 5. mars 2002 innførte USA beskyttelsestiltak i form av toll opptil 30 prosent, på import av en rekke stålvarer fra EU og andre land. Hovedbegrunnelsen fra United States International Trade Commission (USITC), som initierte forslaget, var at prisene var kunstig lave på grunn av subsidier. Dermed ble stålet dumpet på det amerikanske markedet, som hadde høyere priser enn verdensmarkedet. Lovforslaget ble undertegnet av president George Bush 5. mars, med iverksettelse fra 20. mars 2002<sup>39</sup>.

### EUs tredelte strategi

EU-kommisjonen, under ledelse av Pascal Lamy<sup>40</sup>, svarte umiddelbart (7. mars) med å påklage vedtaket inn for WTO for konsultasjoner. WTOs behandling var ventet å vare i overkant av et år (tabell 2.1), men endelig dom i saken falt ikke før 11. november 2003. Dette var første del av EUs tredelte strategi.

---

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Lovedtaket i full tekst; <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020305-7.html> [online 05.05.04].

<sup>40</sup> Romano Prodi er EU-kommisjonens leder, men Pascal Lamy er kommissær for handel og er den som har ansvaret for EUs handelspolitikk.

Tabell 2.1. Oversikt over trinnene i saksbehandlingen i WTO og forventet varighet.

WTOs saksbehandling;	Varighet	Forventet avslutning
Konsultasjoner	60 dager	Mai 2002
Panelutnevneelse	45 dager	Juli 2002
Sluttrapport til partene	6 måneder	Januar 2003
Sluttrapport til WTO medlemmene	3 uker	Februar 2003
Twisteløsningsorganets vurdering	60 dager	April 2003
Ankeorganets rapport (hvis anke)	60 – 90 dager	Mai 2003
Twisteløsningsorganet vurderer ankeorganets rapport	30 dager	August 2003

Den andre delen av EUs strategi var å innføre beskyttelsestiltak hvis EUs markeder ble utsatt for en markant importøkning av stål som følge av USAs importrestriksjoner<sup>41</sup>. En uke etter at USA iverksatte tiltakene, den 27. mars, vedtok kommisjonen å innføre avgifter på import av 15 stålprodukter fra resten av verden<sup>42</sup>. Tiltakene ble begrunnet med økt import til EU som følge av USAs importavgifter. Fordi EU og USA er de klart største stålmarkedene i verden, vil tredjeland som utestenges fra det amerikanske markedet, øke sin eksport til EU. Dette vil true EU-landenes egen stålsektor. EUs importavgifter vil i tråd med WTOs regler kun gjelde *økningen* av importen<sup>43</sup>, og gjelde i seks måneder, eller til USA fjerner sine avgifter. EUs tiltak rammet heller ikke utviklingsland som står for mindre enn 3 prosent av den

---

<sup>41</sup> EU kommisjonen 18.03.02: *European Commission response to US decision to impose protectionist duties on steel imports*. Tilgjengelig via <http://trade-info.cec.eu.int/wtodispute/show.cfm?id=166&code=1> [online 05.05.04].

<sup>42</sup> Commission Regulation (EC) No 560/2002 of 27. March 2002 imposing provisional safeguard measures against imports of certain steel products. *Official Journal of the European Communities* 27.03.2002.

<sup>43</sup> Importøkningen er målt ved import utover gjennomsnittlig import i perioden 1999-2001, pluss 10 prosent.

totale importen, eller importen fra Kasakstan, Russland og Ukraina<sup>44</sup>. Det var omstridt om EUs beskyttelsestiltak var legitime innenfor rammene av WTO-avtalen (Hoelscher 2002), og USA klaget EUs tiltak inn til WTO.

Den tredje delen av EUs strategi var å kreve kompensasjon fra USA. EU-kommisjonen hevdet den hadde krav på det i følge WTOs regelverk: "..., where a WTO member introduces safeguard measures, the member should offer appropriate trade compensation to partners in order to maintain the overall balance of trade concessions"<sup>45</sup>. EU verdsatte effektene av de amerikanske tiltakene til 2,4 milliarder euro<sup>46</sup>. Sanksjonen ville først bli iverksatt etter en eventuell WTO-dom over USA. Men en midlertidig sanksjon kunne bli innført siden USAs importrestriksjoner ikke kom som følge av en økning i import<sup>47</sup>.

EUs ministerråd vedtok 13. juni 2002 å innføre sanksjoner med virkning fra 18. juni mot USA<sup>48</sup>. Sanksjonene, i form importavgifter på en rekke amerikanske varer, ville bli innført fra senest 12. oktober 2002, hvis USA innen 19. juli ikke hadde fattet "economically meaningful product exclusions and has started its domestic process to present an acceptable offer on trade compensation"<sup>49</sup>, eller senest fra 1. august hvis dette kriteriet ikke var oppfylt. Et amerikansk vedtak i siste liten om å oppheve importrestriksjonene på en del stålprodukter til en estimert verdi på over 60 millioner

---

<sup>44</sup> EU-kommisjonen 25.03.02. Proposed EU steel safeguard measures. Brussel 25. mars. Tilgjengelig via <http://trade-info.cec.eu.int/wtodispute/show.cfm?id=166&code=1> [online 05.05.04].

<sup>45</sup> EU-kommisjonen 18.03.02: The European Commission's strategy to respond to the US decision to impose protectionist duties on steel imports - Brussels, 18 Mars. Tilgjengelig via <http://trade-info.cec.eu.int/wtodispute/show.cfm?id=166&code=1> [online 05.05.04].

<sup>46</sup> EU-kommisjonen 2002: *European Commission response to US decision to impose protectionist duties on steel imports*. Memo Brussel 18.mars 2002. Tilgjengelig via <http://trade-info.cec.eu.int/wtodispute/show.cfm?id=166&code=1> [online 05.05.04].

<sup>47</sup> USA har hatt en nedgang i stål importen fra 1997 til 2001 på 7.8%. *Steel Global Safeguard Investigation*. United States International Trade Commission. Tilgjengelig på [http://dataweb.usitc.gov/scripts/steel\\_monthly/steel\\_reports.asp?CODE=A1.1&list\\_name=overall](http://dataweb.usitc.gov/scripts/steel_monthly/steel_reports.asp?CODE=A1.1&list_name=overall) [online: 05.05.04]

<sup>48</sup> EUs ministerråd 15.06.02: Council Regulation (EC) No 1031/2002 Establishing additional customs duties on imports of certain products originating in the United States of America. *Official Journal of the European Communities* 15.06.2002.

<sup>49</sup> Ibid. Artikkel 3.2.a.

dollar, fikk EU-kommisjonen til å endre sin anbefaling til ministerrådets møte den 22. juli. EU-kommisjonen utsatte fristen for å iverksette sanksjonene til 30. september.

USA utvidet unntakene ytterligere den 22. august. Unntakene gjaldt nå over 50 prosent av stålproduktene. EU ville likevel ikke trekke sin klage til WTO, men kommisjonen tolket det som et positivt signal. EU ville også justere sine krav om kompensasjon i forhold til USAs utvidede unntak, fordi betingelsene for kompensasjonskravet var endret<sup>50</sup>. EU-kommisjonen endret de midlertidige importavgiftene på import av stålprodukter den 27. september. På bakgrunn av informasjon om handelsstrømmene ble fire av de 15 stålproduktene fritatt fra den importavgiften som ble innført i mars<sup>51</sup>.

På EUs ministermøte den 30. september ble den videre fremgangsmåten fastlagt. For det første ville EU at WTO-panelet arbeidet videre. Panelets avgjørelse var ventet i april 2003. Hvis USAs importrestriksjoner ble vurdert som ulovlige, og USA ikke umiddelbart opphevet disse, ville EU innføre gjengjeldende sanksjoner. For det andre var kravet om kompensasjon vurdert som viktig for WTO-systemet, for å unngå misbruk av importavgifter. Til slutt ble kommisjonen bedt om å opprettholde presset på USA for å redusere effektene av handelsrestriksjonene, men den verdsatte USAs siste oppmykninger i august. Derfor ble det ikke innførte toll på amerikanske varer<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> EU-kommisjonen 23.08.02: Commission welcomes partial withdrawal of WTO illegal US steel protective measures. Tilgjengelig via <http://trade-info.cec.eu.int/wtodispute/show.cfm?id=166&code=1> [online 05.05.04]

<sup>51</sup> EU-kommisjonen 27.09.05: European Commission adapts steel safeguard safety net. Tilgjengelig på [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/legis/pr270902\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/legis/pr270902_en.htm) [online 09.09.03]

<sup>52</sup> EUs ministerråd 30.09.02: General Affairs and External Relations

## 2.3 WTOs avgjørelse

WTOs rapport ble offentliggjort den 11. juli 2003. Den konkluderte med at "...the safeguard measures imposed by the United States on the imports of certain steel products as of 20 March 2002 are inconsistent with the Agreement on Safeguards and GATT 1994"<sup>53</sup>. Videre hevdet den at "to the extent that the United States has acted inconsistently with the provisions of the Agreement on Safeguards, ..., it has nullified or impaired the benefits accruing to the European Communities under the Agreement on Safeguards and GATT 1994"<sup>54</sup> og at "The Panel therefore recommends that the Dispute Settlement Body request the United States to bring all the above safeguard measures into conformity with its obligations under the Agreement on Safeguards and GATT 1994"<sup>55</sup>. USA anket saken på tidsfristen den 11. august.

Den endelige avgjørelsen til ankeorganet kom 10. november 2003. Den opprettholdt tvisteløsningsorganets dom om at beskyttelsestiltakene USA innførte var i strid med WTOs regelverk og anbefalte USA å bringe sine tiltak i tråd med dette: "The Appellate Body *recommends* that the DSB request the United States to bring its safeguard measures, which have been found in this Report,..., to be inconsistent with the *Agreement on Safeguards* and the GATT 1994, into conformity with its obligations under those Agreements"<sup>56</sup>.

I de påfølgende ukene var det usikkerhet om USA ville rette seg etter WTOs dom. Hvis USA ikke opphevet beskyttelsestiltakene, ville EU iverksette de gjengjeldende

---

<sup>53</sup> World Trade Organization (2003). *United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, reports of the panel*. punkt A1,11.1.

<sup>54</sup> Ibid, punkt 11.3.

<sup>55</sup> Ibid, punkt 11.4.

<sup>56</sup> WTO 10.11.03: United States – Definitive safeguard measures on imports of certain steel products. AB-2003-3. Report of the appellate body. Del XII. Findings and Conclusions.

sanksjonene ministerrådet hadde vedtatt<sup>57</sup>. Da Bush den 4. desember opphevet tiltakene med virkning samme dag unngikk man en handelskrig som kunne påført både USA og EU store økonomiske skader. En handelskrig ville også bidratt til å øke spenningen i det transatlantiske forholdet.

---

<sup>57</sup> Council Regulation (EC) No 1031/2002 *Establishing additional customs duties on imports of certain products originating in the United States of America*. Official Journal of the European Communities 15.06.2002.



# Kapittel 3. Konflikten som Fangenes dilemma

## 3.1 Innledning

I denne delen vil jeg analysere handelskonflikten ved hjelp av Fangenes dilemma modeller. Aktørene, EU og USA, er gjensidig avhengige av hverandre både økonomisk og politisk, men de har også motstridende interesser. De er viktige handelspartnere for hverandre, i tillegg er de ofte politisk allierte. Dette er resultater av et målrettet samarbeid gjennom internasjonale organisasjoner, blant annet GATT, forløperen til WTO. Samarbeidet fungerer ikke alltid like bra, og uenigheter har alltid forekommet. Til tross for konfliktene har handelen dem i mellom hatt en jevn vekst etter den annen verdenskrig<sup>58</sup>. I det følgende har jeg sett på konflikten omkring USAs innføring av toll på stål. EU er verdens nest største stålprodusent, etter Kina, og har USA som et viktig marked<sup>59</sup>. Selv om det også før denne konflikten begynte har vært betydelige begrensinger i stålhandelen, vil jeg behandle situasjonen før 5. mars 2002 som en periode med samarbeid.

Innledningsvis vil jeg introdusere teorien og diskutere antagelsene om aktørene. Jeg vil deretter presentere et engangs Fangenes dilemma spill, og utvide modellen ved å anta at aktørene kan møtes et endelig antall ganger (kjent horisont), for å se om det påvirker mulighetene for samarbeid. Siden handelskonflikten mellom EU og USA er

---

<sup>58</sup> Unntatt 2001. Det året var det nedgang i verdenshandelen, og nedgang i handelen mellom EU og USA. WTO; World Merchandise exports by region and selected economy, 1991 – 01. Tilgjengelig på [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2002\\_e/appendix\\_e/a04.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2002_e/appendix_e/a04.xls) [online 21.09.03].

Se også Irwin 2002: 6.

<sup>59</sup> USA importerte i 2001 stål fra EU verdt 3.34 milliarder euro EU importerte, samme år, stål fra USA verdt 0.46 milliarder euro. EU kommisjonen 2003. Tilgjengelig på <http://europa.eu/int/comm/trade/goods/steel/stats.htm> [online 16.09.03]

en del av et vedvarende forhold mellom verdens største handelspartnere, er det lite trolig at de handler som om de skulle vite når samarbeidet ville ta slutt. Derfor vil jeg se på mulighetene for samarbeid i et Fangenes dilemma spill med uendelig antall perioder (ukjent horisont). Til slutt vil jeg se på tre strategier i forhold til muligheten for at partene inngår en selvhåndhevende avtale.

## 3.2 Et enkelt Fangenes dilemma

Her vil jeg presentere forutsetningene som det grunnleggende Fangenes dilemma spillet baserer seg på. Jeg kommer også til å diskutere i hvilken grad preferansene til aktørene i modellen kan samsvare med preferansene EU og USA har i en reell handelskonflikt. Til slutt vil jeg sette opp modellen og vise noen strategier aktørene kan anvende under de gitte betingelsene.

### 3.2.1 Betingelsene for å anvende Fangenes dilemma spill

Modellens styrke, forklaringskraft, og dens svakhet, faren for overforenkling, ligger i de antagelsene man gjør om aktørene og deres preferanser. Hovedmålet er å oppnå størst mulig forklaringskraft med en enklest mulig modell (Gates & Humes 1997: 8). Den grunnleggende antagelsen om aktørene er at de vet hva de helst vil oppnå og at de velger handling ut fra i hvilken grad de oppfatter den som et egnet middel til å oppnå den mest ønskede tilstanden. Dette er kjernen i teorien om rasjonalitet. Mer presist vil det si at vi gjør bestemte forutsetninger om aktørenes preferanser, tilgjengelig informasjon og mulige handlingsalternativer (Morrow 1994: 7).

Når det gjelder aktørenes preferanser, kreves det at de er *fullstendige*, *gitte* og *transitive* (Gates & Humes 1997: 8-9). For at en aktør skal ha fullstendige preferanser betyr det at den aktøren kan rangere alle utfall i forhold til hverandre langs en skala, som minimum er på ordinalt nivå. Aktøren vil kunne velge det mest gunstige utfallet fra et hvert sett av mulige par av utfall. Når preferansene er gitt, kan de ikke endres i løpet av spillet. Det vil si at aktørens *preferanser* forblir uendret gjennom hele spillet.

Dette utelukker ikke at *handlingene* aktørene velger for oppnå det mest foretrukne utfallet ikke kan endres. Enhver aktør står fritt til å bruke de handlingene den til enhver tid vurderer som mest hensiktsmessige for å oppnå et bestemt utfall. Med andre ord; *strategiene* kan endres underveis. Transitive preferanser krever at rangeringen er konsistent. Hvis et utfall A, rangeres høyere enn et annet utfall B, som rangeres høyere enn et tredje utfall C, må utfall A med nødvendighet rangeres høyere enn utfall C<sup>60</sup>. Dette gjelder for et hvert sett av alternativer.

Selve rangeringen av utfallene vil avhenge av en aktørs nyttefunksjon. Generelt gjelder at alle rasjonelle aktører ønsker mer av et gode, og mindre av et onde. De aller fleste normale goder har også en avtakende grensenytte<sup>61</sup>. Det vil si at man i større grad ønsker mer av et gode man har lite av, enn av et man har mye av. Jeg vil ikke gå nærmere inn på nyttefunksjoner her, men senere komme tilbake til *antagelser* om hvordan EU og USA rangerer ulike alternativer. Poenget er at en rasjonell aktør vil velge det handlingsalternativet som maksimerer egen nytte. For at en aktør skal handle i tråd med en nyttefunksjon som tilfredsstiller kravene nevnt ovenfor, må den være entydig. Derfor må aktørene antas å kunne betraktes som enhetlige aktører, selv om dette som nevnt kan være problematisk<sup>62</sup>.

### 3.2.2 Forutsetningene for et enkelt Fangenes dilemma

Fangenes dilemma er en beskrivelse på en situasjon med to aktører, der hver aktør har to mulige handlingsalternativer; samarbeide eller ikke samarbeide. Hver aktør vet at hvis begge samarbeider vil begge komme bedre ut, enn hvis begge bryter. I dette ligger det et potensial for samarbeid. Likevel vil hver aktør komme bedre ut ved å bryte enn ved å samarbeide uansett hva motparten gjør; aktørene vet også at hvis den selv bryter mens motparten samarbeider vil den oppnå sitt mest foretrukne utfall og

---

<sup>60</sup> Strengt tatt er preferansene transitive også når de vurderes som like gode. Hvis  $A=B=C$ , så  $A=C$ .

<sup>61</sup> For et normalt gode  $X$  vil avtakende grensenytte vises ved at en aktør  $i$ 's, nytte funksjon  $U_i = u(X)$  har  $u'(X) > 0$ ,  $u''(X) < 0$ .

<sup>62</sup> Dette ble diskutert i kapittel 1, og jeg vil i kapittel 5 lette på denne antagelsen.

hvis den selv er den eneste som samarbeider vil den oppnå sitt minst foretrukne utfall. Det er derfor interessant å studere under hvilke omstendigheter samarbeid kan oppstå, selv om aktørene har preferanser som i et Fangenes dilemma spill.

Denne modellen bygger på forutsetningen om at aktørene har *fullstendig informasjon* (Morrow 1994: 63). Det vil si at hver aktør kjenner den andre aktørens preferanserangering, tilgjengelige strategier, at den er rasjonell og at dette gjelder tilsvarende for den andre aktøren, og begge er klar over dette. Dermed er preferansene og forutsetningen om rasjonelle aktører allment kjent. Når aktørene har fullstendig informasjon betyr det ikke at den vet med sikkerhet hvilken strategi den andre vil velge i hvert tilfelle, men den vet hva motparten helst vil oppnå. Fullkommen informasjon, der aktøren kjenner motpartens trekk før den selv skal handle, er ikke mulig i simultane spill, kun sekvensielle.

Fangenes dilemma er egnet til å beskrive situasjoner der to aktører er i en mulig samarbeidssituasjon, men begge har 'bryte' som dominant strategi. Hver aktør ønsker helst å ikke samarbeide så lenge motstanderen samarbeider. Spillerne vil da få en belønning F – fristelsen for å bryte. Dermed vil hver aktør foretrekke gjensidig samarbeid og motta B – belønning for gjensidig samarbeid, fremfor gjensidig brudd, der den mottar S – straff for gjensidig brudd. Det minst foretrukne utfallet for hver aktør er at den samarbeider, mens motspilleren ikke samarbeider for da mottar man kun T – taperens belønning (Axelrod 1984: 8). Preferanserangeringen for hver spiller er da som følger:  $F > B > S > T$ .

### 3.2.3 I hvilken grad er forutsetningene til grunnmodellen rimelige?

Når vi har gjort bestemte antagelser om aktørene er det hensiktsmessig å diskutere hvorvidt det finnes empiriske indikasjoner for om de stemmer. En modells forklaringskraft hviler på forutsetningene som gjøres om det som studeres. Derfor må vi anta, i følge modellen, at både USA og EU vil ha importrestriksjoner rundt

hjemmemarkedet, mens motparten er åpen for frihandel som det mest fortrukne utfallet. Da får man beskyttet egen industri mot import, samtidig som eksporten ikke møter restriksjoner av myndighetene i mottakerlandet<sup>63</sup>. Likeledes kreves det at begge partene oppnår en gevinst ved frihandel fremfor proteksjonisme. Dette støttes av teorien om komparative fortrinn, kjent siden Ricardo utviklet den på begynnelsen av 1800-tallet. Fangenes dilemma preferanser impliserer til slutt både at EU og USA heller ønsker handelskrig enn å ensidig føre en frihandelspolitikk mens motparten er proteksjonistisk. Når dette er tilfellet, impliserer det at en trussel om iverksette handelskrig er troverdig hvis motparten fører en proteksjonistisk politikk. Nedenfor vil jeg diskutere i hvilken grad det er rimelig å anta at forutsetningene for modellen stemmer overens med hvilken atferd som er observert av partene. Følgelig vil jeg i større eller mindre grad sannsynliggjøre at EU og USA *kan* ha preferanser som spillerne i Fangenes dilemma, at de ikke vet når samarbeidet vil opphøre og at begge har fullstendig informasjon. Jeg vil også begrunne hvorfor jeg ikke betrakter WTO som en selvstendig aktør i denne konflikten.

### Verdien av ensidig proteksjonisme

I følge etablert økonomisk teori, basert på komparative fortrinn og konstant skalaутbytte, er det kun i noen unntakstilfeller en økonomi som helhet, målt ved bruttonasjonalprodukt (BNP), kan tjene på å innføre handelssanksjoner på en vare. Nyere økonomisk teori som tar hensyn til at i noen markeder er det ikke forskjeller mellom landenes ressursgrunnlag, men behovet for spesialisering som følge av skalafordeler, som gir grunnlag for handel vil proteksjonisme kunne lønne seg. Krugmann (1994: 7) hevder at det kan gi insentiver til handelsrestriksjoner: "New trade models show that it is *possible* (not certain) that such tools as export subsidies, temporary tariffs, and so on, may shift world specialization in a way favorable to the

---

<sup>63</sup> Konsekvensene for hjemlige produsenter av en vare ved ensidige importrestriksjoner, vil i praksis bety at tilbudet i hjemmemarkedet synker og prisen, og profitten for hjemlige produsenter, øker. Dette impliserer at aktørens nyttefunksjon i avgjørende grad styres av interessene til produsentene. Hjemlige konsumenter av stål vil bli påført et tap i form av økte stålpriser. Hva konsekvensene for økonomien som helhet blir er usikre, men som regel vil både eksportlandet og importlandet bli påført et samfunnsøkonomisk tap.

protecting nation”. Noen av betingelsene for dette er markedsstrukturer med konsentrert produksjon og høy grad av kontinuerlig innovasjon, samt stort hjemmemarked. Med tanke på stålindustriens relativt fragmenterte struktur og beskjedne teknologiske innovasjon var det optimistisk å tro at importavgifter for stål ville medført positive konsekvenser av betydning for den amerikanske økonomien som helhet. I følge USITCs egne beregninger var effektene av importtiltakene på velferdsøkningen usikre. De varierte fra en økning på 65.6 millioner dollar til et tap på 110 millioner dollar<sup>64</sup>. Årlig effekt på BNP ble estimert til et tap på 30.4 millioner dollar. Sett i forhold størrelsen på den amerikanske økonomien er effektene minimale, hvis disse beregningene stemmer. Andre beregninger har vist atskillig større tap<sup>65</sup>.

En annen mulig årsak til at USA innførte tiltakene mot import av stål, er at president Bush kan ha vurdert presset fra stålindustrien som betydningsfullt. Siden gevinsten ved tiltakene blir konsentrert til stålprodusentene, som er godt organiserte, og tapet, i form av høyere stålpriser, blir spredt til stålkonsumentene, som i mindre grad er organisert, kan Bush-administrasjonen få økt politisk støtte. Dette hviler selvsagt på antagelsen om at Bush rangerer utfallene ut fra en nyttefunksjon som vektlegger politisk støtte, og ikke utelukkende fokuserer på økonomiske konsekvenser eller egne preferanser. Dette stemmer overens med rasjonalistisk teori som hevder at politikerne handler ut i fra ønske om å vinne valg og derfor posisjonerer seg i nærheten av medianen (Hovi & Rasch 1993: 118), ikke bestemte ideologier eller partiprogrammer.

En tredje mulighet er at Bush-administrasjonen la vekt på relative gevinster. Selv om internasjonal handel skaper en absolutt gevinst for aktørene, vil motpartens absolutte gevinst inngå negativt i egen nyttefunksjon, og samarbeid vil ikke kunne forekomme, hvis statene kun vektlegger relativ nytte (Snidal 1991: 710). Den relative økonomiske gevinsten kan igjen omgjøres til militær makt, og således endre maktstrukturer i favør

---

<sup>64</sup> U.S. International Trade Commission (2003). Steel-Consuming Industries: Competitive Conditions With Respect to Steel Safeguard Measures, side 28. September 2003

<sup>65</sup> Institute for International Economics anslo tapet til 360 millioner dollar i følge the Economist (2003): "Sparks fly over steel", 13. november.

av den proteksjonistiske staten (Powell 1991). Denne teorien er bedre egnet til å forklare atferd mellom aktører som står i et fiendtlig forhold til hverandre, enn den er til å belyse enkeltkonflikter mellom handelspartnere som EU og USA.

### Verdien av frihandel

Økonomisk teori kan begrunne hvorfor begge aktørene vil komme bedre ut ved gjensidig frihandel enn ved handelskrig. Jeg kommer ikke til å gå i dybden på dette her, men bare gi en kortfattet oppsummering av hovedprinsippene i teorien om komparative fortrinn<sup>66</sup>. I første omgang ved å se på gevinstene ved handel når aktørene har absolutte fortrinn. Man kan tenke seg at verden består av to land<sup>67</sup>, I og II, og alt man trenger er to varer; a og b. Hvert land kan produsere begge varene, men hvis land I bruker mindre ressurser til å produsere vare a enn vare b, vil det lønne seg for begge om land I kun produserer vare a. Dette gjelder hvis land II er like flink til å produsere a som b, eller flinkere til b enn a. Dette viser at handel vil være lønnsomt for begge stater ved absolutte fortrinn. I følge teorien om komparative fortrinn vil handel også være lønnsomt hvis det ene landet produserer begge varene mer effektivt enn det andre. Poenget er at det landet er relativt flinkere til å produsere en av varene. Hvis hvert land spesialisere seg på det de er relativt best til, vil de ved handel få det bedre (Yarbrough og Yarbrough 2000: 38-40). Stålintustrien er preget av en høy grad av spesialisering. Det er en lang rekke produkttyper som krever forskjellig produksjonsteknikk. Det er en av grunnene til at både EU og USA eksporter stål til hverandre, selv om EU har den største eksporten. Hvis man ser på handelen mellom EU og USA som helhet i 2001, var eksporten av varer mellom de henholdsvis 237 og 194 milliarder euro<sup>68</sup>. Det bygger opp under antagelsen om at begge aktørene vil rangere frihandel høyere enn en omfattende handelskrig.

---

<sup>66</sup> En mer inngående presentasjon finnes i Yarbrough og Yarbrough (2000).

<sup>67</sup> Land forstås her som tollområde.

<sup>68</sup> EU kommisjonen (2002). Report on United States Barriers to Trade and Investment, November 2002.

## Verdien av handelskrig

Hvordan partene vil vurdere verdien av handelskrig, vil avhenge av hvor omfattende den er. Likevel er det som nevnt ovenfor rimelig å anta at kostnadene vil bli vesentlige, spesielt hvis den utvides til andre områder. Derfor er det ikke problematisk å anta at verdien av frihandel er større enn verdien av handelskrig.

## Verdien av ensidig frihandel

EU har i denne konflikten åpenbart tapt inntekter fra eksport. EU har estimert dette tapet, slik som tiltakene ble iverksatt, til en årlig verdi på 2.4 milliarder euro. Dette er senere nedjustert til 2.2 milliarder euro. Dette viser at den som blir utsatt for importrestriksjoner vil få et økonomisk tap i forhold til en situasjon preget av gjensidig frihandel. Hvordan ensidig frihandel slår ut økonomisk i forhold til handelskrig er mer uklart. Jeg vil, ved å anta at aktørene vektlegger relative gevinster, forutsette at de vurderer ensidig frihandel som det dårligste utfallet i modellen. Det betyr at man kommer bedre ut ved å bryte enn ved å samarbeide hvis motspilleren bryter.

Det vil ikke være mulig å kjenne preferansene til aktørene fullt og helt. Vi kan kun observere handlingene de gjør fra utsiden. Av den grunn blir våre antagelser om aktørenes preferanserangering nettopp *antagelser*. Forutsetningen om aktører med preferanser som i Fangenes dilemma er argumentert for tidligere i spillteoretiske analyser mellom dominerende økonomiske aktører (Conybeare 1987: 44-45).

## Hva er åpent kjent?

Modellen forutsetter at spillerne er enhetlige rasjonelle aktører og at dette er åpent kjent. I hvilken grad dette er tilfellet, er diskutert mer inngående i kapittel 1. Her vil jeg kun konstatere at i saker av vital betydning, søker selv komplekse aktører å opptre enhetlig og rasjonelt. Både EU og USA har betydelige interesser i konflikten, og begge er tjent med å forsøke og maksimere egen belønning. Jeg vil også anta at hver



aktør har kjennskap til den andre aktørens preferanser med full sikkerhet. Dette er selvsagt en forenkling, men begge aktørene kjenner hverandre godt gjennom et langt samarbeide på mange nivåer og områder. Derfor er det ikke urimelig å anta at de kjenner hverandres viktigste mål med stor grad av sikkerhet. I tillegg har hver aktør mulighet til å observere den andre aktørens handlinger på et trinn i spillet. De har dermed muligheten til å reagere på de i den neste runden av spillet hvis de møtes i gjentatte spill. Ut fra hvordan saken utviklet seg (se kapittel 2) anser jeg denne betingelsen som uproblematisk, til tross for de ikke kan ha *eksakt* informasjon om hverandres preferanser.

### Betydningen til WTO

I hvilken grad har WTO overnasjonale trekk, og dermed betydning som selvstendig aktør i konflikten? Hvis medlemsstatene avgir suverenitet over noen områder til WTO vil organisasjonen ha overnasjonale trekk på de gjeldende områdene, på samme måten som medlemslandene i EU har avgitt suverenitet innenfor en rekke økonomiske spørsmål til EU. WTO er først og fremst en mellomstatlig organisasjon. Likevel har den en "tann" til å bite medlemmene med hvis de ikke overholder WTOs regler: *Twisteløsningsorganet*. Hvis den anklagede partens handlinger blir vurdert i strid med WTOs regelverk av tvisteløsningsorganet, kan den klagende parten, hvis de ikke blir enige gis tillatelse av tvisteløsningsorganet til å innføre handelssanksjoner<sup>69</sup>. I hvilken grad dette fungerer etter hensikten er diskutabelt (Charnovitz 2000: 2). Fordi det er opp til den enkelte stat å iverksette de nevnte sanksjonene, kan man ikke betrakte dette som et overnasjonalt trekk ved WTO. Dermed vil jeg anta at WTO ikke har rolle som en selvstendig aktør i konflikten mellom USA og EU. WTO kan derimot sees på som en arena der partene møtes og legger til rette for forhandlinger mellom partene. Fraværet av en reell overordnet institusjon som kan påse at regelverket følges og straffe medlemmer som ikke overholder regelverket, er et vesentlig kjennetegn i

---

<sup>69</sup> WTO, (1994) *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU)*, art. 22, i "Agreement Establishing the World Trade Organization", vedlegg 2. Tilgjengelig på [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm#dispute](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#dispute) [online: 26.09.03]

internasjonal politikk. Dette gir grunnleggende problemer for internasjonalt samarbeid; når statene er suverene kan en mellomstatlig organisasjon som WTO ikke tvinge medlemmene til å håndheve reglene.

Dette problemet kunne ha blitt løst ved en selvhåndhevende avtale. En selvhåndhevende avtale vil ikke brytes av noen av avtalepartene og dette finner sted uten bruk av eksterne mekanismer (Hovi 2002: 24. september). Schelling (1980: 134) hevder "Agreements are unenforcible if no outside authority exists to enforce them or if noncompliance is undetectable. The problem arises, then, of finding forms of agreement, or terms to agree on, that provide no incentive to cheat or that make noncompliance automatically visible or that incur the penalties on which the possibility of enforcement rests".

Det må dermed være i partenes interesse å overholde avtalen. Fangenes dilemma viser en situasjon der begge spillerne har et kortsiktig insentiv til å bryte, men begge vil komme bedre ut hvis de samarbeider. Nedenfor vil jeg vise betingelsene for at samarbeid kan oppstå i slike situasjoner. Jeg vil også se på noen strategier som aktørene kan ha benyttet, og om de er delspillperfekte og reforhandlingssikre, som er nødvendige betingelser for at en avtale vil være selvhåndhevende.

### 3.2.4 Løsningen i et enkelt Fangenes dilemma

En stabil løsning, Nash-likevekt, vil være en løsning der ingen av spillerne har grunn til å angre sitt valg når de ser hva motspilleren velger. Her har begge aktørene "bryte" som strengt dominant strategi fordi den i et hvert tilfelle gir høyere utbetaling enn samarbeide. Dermed blir Nash-likevekten at begge aktørene bryter samarbeidet selv om denne er suboptimal i pareto-forstand<sup>70</sup>. Av tabell 3.1 ser man at begge ville fått det bedre om begge samarbeidet, men dette er ikke en likevektsløsning. Da ville hver

---

<sup>70</sup> I en pareto-optimal situasjon kan ingen få det bedre, uten at minst en annen vil få det verre.

av spillerne hatt insentiv til å bryte samarbeidet, når den ser hva motspilleren har valgt, fordi  $F > B$ . Nash-likevekten er definert ved et par av strategier,  $S_i$  og  $S_j$ , som er beste svar til hverandre. Dette kan uttrykkes mer presist: Et par av strategier danner en Nash-likevekt, der  $\pi$  benevner belønning og  $S$  benevner strategi, hvis og bare hvis;  $\pi_1(S_i; S_j) \geq \pi_1(S; S_j)$  for alle  $S \neq S_i$  og  $\pi_2(S_i; S_j) \geq \pi_2(S_i; S)$  for alle  $S \neq S_j$  (Morrow. 1994:80). Fordelen med en Nash-likevekt er at den er stabil løsning. Ingen av spillerne vil avvike fra sin likevektsstrategi. Ved å gjenta spillet endres strategisettet og antall mulige strategier økes dramatisk<sup>71</sup>. Da kan også andre strategier enn ”alltid bryte” danne likvektsløsninger, selv i Fangenes dilemma.

Ved å se på et en-periode Fangenes dilemma ser man at samarbeid er umulig å få til ved fullstendig informasjon og åpent kjent rasjonalitet. Hvis forutsetningene for dette spillet hadde stemt overens med forholdene i internasjonal handel, ville frihandel mellom stater ikke forkommet. Ved å åpne for at partene kan møtes flere ganger vil det være en tilnærming til hvordan internasjonal handel foregår, siden partene da får mulighet til å reagere på hverandres handlinger.

Tabell 3.1: Fangenes dilemma

		Aktør 2 (S.Ø.)	
		Samarbeide	Bryte
Aktør 1 (N.V.)	Samarbeide	B  B	F  T
	Bryte	T  F	S  S

F: Fristelsen til å bryte. B: Belønning for gjensidig samarbeid. S: Straff for gjensidig brudd. T: Taperens belønning.  $F > B > S > T$

<sup>71</sup> I et en-periode spill med to aktører der hver har to handlingsalternativer har hver aktør fire rene strategier. Gjentas det samme spillet ti ganger har hver aktør  $2^{349,525}$  rene strategier (Binmore 1992: 353)

### 3.3 Fangenes dilemma med kjent horisont

Ovenfor viste jeg at samarbeid ikke kan være en løsning når spillet kun spilles én gang. Ved å endre forutsetningene slik at spillet skal gjentas et kjent antall ganger vet spillerne at de skal møtes igjen. Da virker det intuitivt rimelig at mulighetene for samarbeid vil øke. Når to handelspartnere, som EU og USA, vet at de skal møtes igjen, vil forventningene om fremtidige handler påvirke hvordan de opptrer første gangen de møtes. De vet at hvis de jukser i en periode, vil dette bli oppdaget før neste periode begynner, og at motparten vil da bryte samarbeidet. Siden nytten av gjensidig samarbeid er større enn nytten av handelskrig, vil man forvente at mulighetene for samarbeid øker i forhold til et engangs spill. Her vil jeg først se på det enklest mulige tilfellet med et gjentatt spill som er åpent kjent at varer i to perioder, og så et N-periode spill der N er kjent, men der spillet kan slutte i en hver periode, for å se hvordan dette påvirker mulighetene for internasjonalt samarbeid.

#### 3.3.1 Et to-perioders Fangenes dilemma

Her vil partene ha muligheter for å reagere på det motparten gjorde i den første perioden. Dermed virker antagelsen om at partene møtes gjentatte, men et endelig antall, ganger mer lovende for mulighetene for samarbeid. Antagelsen om gjentatte spill vil også ligge nærmere opp til hvordan samhandlingen mellom aktører i internasjonal handel faktisk foregår, siden den åpner for å straffe motparten hvis den bryter i den første perioden. Vi beholder antagelsen om fullstendig, men ufullkommen, informasjon. Preferansene er fortsatt Fangenes dilemma (se tabell 3.1). Hver av partene vil foretrekke ensidig brudd foran gjensidig samarbeid, som er bedre enn gjensidig brudd, som igjen er bedre enn ensidig samarbeid. Antagelsen om rasjonelle aktørene gjelder fortsatt og er åpent kjent, men her tilføyer vi at spillet skal vare i to perioder og at dette også er åpent kjent. Dermed har EU mulighet til å reagere hvis USA innfører handelsrestriksjoner i den første perioden, men ingen av aktørene har mulighet til å reagere på hva motparten foretok seg i den siste perioden.

Det betyr at periode nummer to blir som et en-periodespill uansett hva utfallet ble i den foregående perioden (Gates & Humes 1997: 91). Det vil si at hvis to handelspartnere som EU og USA visste med sikkerhet at de kom til å møtes for siste gang, ville begge innføre handelsrestriksjoner mot motparten i denne perioden.

Dette spillet kan løses ved å anvende baklengs induksjon. I den første perioden vet begge at samarbeidet vil opphøre i den siste perioden. Begge vet at belønningen hvis begge velger samarbeid, B, er større enn når begge velger å bryte, S. Når aktørene vet at også motparten vil bryte i den siste perioden, kan den ikke gjøre noe bedre enn selv å bryte i den første. Dermed vil begge aktørene ha "alltid bryt" som dominant strategi. Dette gjelder når de kjenner motpartens preferanser og det er åpent kjent at begge aktørene er rasjonelle. Hver spiller vil da motta 2S i belønning. Selv om dette er pareto-dominert av 2B, vil gjensidig samarbeid ikke være en stabil løsning. Da ville hver aktør kommet bedre ut hvis den hadde vært den eneste til å bryte samarbeidet. Løsningen der begge aktørene spiller *bryte* både i periode 1 og 2 er den eneste Nash-likevekten i et to-periode Fangers dilemma spill med fullstendig informasjon der det er åpent kjent at begge er rasjonelle og at spillet kun varer i to perioder. Denne logikken gjelder også for endelig gjentatte spill selv om antall perioder er høyere, så lenge det er kjent hvilken periode som er den siste. Morrow (1994: 279) forklarer hvorfor samarbeid ikke kan oppstå slik: "The players cannot threaten each other to enforce a deal to play Cooperate in the next-to-last round. Defect strongly dominates Cooperate in the next-to-last move. This logic continues to the entire game". Når sluttpunktet er kjent vet begge aktørene at motspilleren vil bryte samarbeidet i den siste perioden. Siden begge spillerne vet at motspilleren vet at begge vet dette, vil hver aktør ha insentiv til å bryte i den neste siste perioden også. Slik vil hele spillet rakne og samarbeid vil ikke inntreffe i noen perioder så lenge antall perioder er åpent kjent, gitt preferansene om aktørene.

Hvis internasjonal handel hadde vært kjennetegnet av at aktørene visste med sikkerhet når de ikke lenger kom til å ha noe med hverandre å gjøre, ville samarbeid vært

umulig<sup>72</sup>. Et hvert forsøk på frihandel ville blitt spolert siden hver stat ville kommet bedre ut ved å ikke samarbeide. Det vil ikke vært noen mekanisme som håndhevet samarbeidet, og den straffen en stat kunne innført, ved at den også brøt samarbeidet, ville ikke virket tilstrekkelig avskrekkende. Her ser vi at når aktørene forfølger individuelt rasjonelle strategier kan det føre til kollektiv irrasjonalitet<sup>73</sup>. Heldigvis er forholdet mellom EU og USA betraktelig mer komplekst enn det denne modellen tillater. Jeg vil derfor foreta en oppmyking av forutsetningene slik at antall perioder spillet kan vare fortsatt er kjent, men det er ukjent i hvilken periode spillet vil ta slutt, og undersøke om det forklarer hvordan samarbeid kan realiseres.

### 3.3.2 Et N-perioders Fanges dilemma spill som kan slutte i hver periode

Her antar jeg at spillerne vet hvor lenge samarbeidet maksimalt kan vare. Det vil si at det maksimale antall perioder spillet kan vare (N) er åpent kjent, men hvilken periode spillet faktisk vil slutte er ikke kjent. Dette vil gi spillerne muligheter til å straffe motparten i perioden etter et eventuelt brudd, gitt at spillet ikke tar slutt. Hvis en spiller bryter i periode  $i$ , vil motspilleren ha mulighet til å straffe bruddet i periode  $i + 1$ , så lenge periode  $i$  ikke var den siste perioden i spillet. Spillernes preferanser er fortsatt Fanges dilemma. Spillet har fullstendig informasjon og det er åpent kjent at spillerne er rasjonelle. Da vil Nash-likevekten i det konstituerende spillet, gjensidig brudd, være delspillperfekt i hver periode i det gjentatte spillet. Årsaken er at så lenge horisonten er kjent og spillerne har fullstendig informasjon vil rakne-effekten gjøre seg gjeldende på samme måte som i det endelig gjentatte spillet, vist ovenfor. Begge spillerne har *alltid bryt* som dominant strategi.

Når spillerne vet at et potensielt samarbeide tar slutt på et gitt tidspunkt vil samarbeid ikke bli realisert i denne modellen. Forholdet mellom EU og USA er i internasjonal

---

<sup>72</sup> Det kan vises at samarbeid kan forekomme i endelig gjentatte fanges dilemma, men da ikke med fullstendig informasjon. Se Helland og Hovi (1996).

<sup>73</sup> For en mer utfyllende diskusjon om kollektiv rasjonalitet, konferer Hovi og Rasch (1993: 156-157).

handel er i all hovedsak preget av samarbeid<sup>74</sup>. En årsak til dette er at de ikke vet hvor lenge samarbeidet maksimalt kan være. Nedenfor vil jeg utlede et Fangenes dilemma spill med ukjent antall perioder.

### 3.4 Fangenes dilemma spill med ukjent horisont

Ovenfor viste jeg at samarbeid ikke var mulig i Fangenes dilemma spill så lenge horisonten var kjent. Internasjonal handel er preget av at de samme aktørene møter hverandre gjentatte ganger, og det er lite trolig at de har noen oppfatning om et endelig slutt punkt for handelen. Jeg vil i denne modellen gå ut fra at spillerne har en positiv sannsynlighet for at spillet vil fortsette i minst en periode til. Her vil jeg først gjøre rede for hvilke forutsetninger gjentatte Fangenes dilemma spill hviler på, og se på betydningen av om det spilles under ukjent horisont. Videre vil jeg se på betingelsen om diskonteringsfaktoren og hvordan den påvirker muligheten for samarbeid. Til slutt vil jeg se på tre mulige strategier partene kan tenkes å anvende og hvordan de kan bidra til en selvhåndhevende avtale.

#### 3.4.1 Forutsetningene for Fangenes dilemma med ukjent horisont

Spillerne vil fortsatt ha preferanser som i det konstituerende Fangenes dilemma spillet (se tabell 3.1). Videre gjelder fremdeles antagelsene om fullstendig informasjon og åpent kjent rasjonalitet. Det vesentlige er at spillerne har en positiv sannsynlighet for at spillet vil fortsette i minst en periode til. Denne sannsynligheten kan variere fra null til en. Er den en, er det sikkert at spillet fortsetter en periode til. Dette vil i praksis si at spillet har uendelig horisont. I gjentatte spill baserer spillerne sine handlinger på beregninger om forventet nytte av de ulike handlingsalternativene.

---

<sup>74</sup> “The figures speak for themselves. The EU and the US both account for around one fifth of each other’s bilateral trade, a small matter of 1 billion euros a day. And the investment links are even more striking. In 2000, the US accounted for no less than three quarters of new foreign direct investment in Europe, while Europe invests more, annually, in Texas, than Japan invests in the 50 states combined. Our two economies are interdependent to a staggering degree, our multinationals are so thoroughly intertwined that some of them have forgotten whether their origins are European, or American”, tale av Pascal Lamy; “The current state of EU-US trade relations” ved Congressional Economic Leadership Institute, Washington DC, 4. mars 2003.

Hvor mye partene verdsetter fremtidig nytte vil derfor være av betydning for om samarbeid kan oppstå. Jeg vil se på ulike antagelser om diskonteringsraten og sannsynligheten for at spillet fortsetter for å se under hvilke betingelser samarbeid vil kunne forekomme.

### 3.4.2 Betydningen av ukjent horisont

Skal man ha insentiver til samarbeid hvis man gjentar Fangenes dilemma må belønningen ved gjensidig samarbeid i to perioder være større enn summen av en periode med ensidig brudd og en periode med ensidig samarbeid, slik at  $2B > F + T$ . Hvis spillerne ikke vet når siste periode er har de en positiv sannsynlighet for at spillet fortsetter i minst en periode til ( $\varepsilon$ ). Hvis vi antar at spillerne verdsetter fremtidig nytte like høyt som nåtidig (diskonteringsraten  $r = 0$ ) vil det ikke holde med å anta at horisonten er ukjent ( $0 < \varepsilon \leq 1$ ), for at spillerne vil samarbeide. Av diskonteringsfaktoren:

$$(3.4.1) \quad W = \varepsilon / (1 + r)$$

ser vi at når  $r = 0$ , vil  $\varepsilon = W$ . Nåverdien av et spill, gitt diskonteringsfaktoren  $W$ , med  $n$  runder med belønningene  $\pi_1 + \pi_2 + \pi_3 \dots n$  er:  $\pi_1 + W\pi_2 + W^2\pi_3 \dots n = \sum_{t=1}^n W^{t-1}\pi_t$  der hver runde  $t = 1, 2, 3 \dots n$  (Gibbons 1992: 90). Da får vi i et Fangenes dilemma der begge aktørene  $i, j$  ( $i, j = 1, 2, 1 \neq 2$ ) ved ukjent horisont vil ha forventet nytte ( $fn$ ) av gjensidig samarbeid lik:

$$(3.4.2) \quad fn_{i,j} = B / (1 - W)$$

Den forventede nytten ved ensidig brudd fra aktør  $i$  blir:

$$(3.4.3) \quad fn_i = F + [ WS / (1 - W) ]$$



mens aktør  $j$  får:

$$(3.4.4) \quad f_{nj} = T + [W S / (1 - W)]$$

Skal en hver aktør  $i$  overholde avtalen må:

$$(3.4.5) \quad B / (1 - W) > F + [W S / (1 - W)]$$

For å finne betingelsen for når samarbeid vil være en likevektsløsning må løse ulikheten med hensyn på  $\epsilon$ . Da finner vi:

$$(3.4.6) \quad W > (F - B) / (F - S)$$

Gjensidig samarbeid vil inntreffe hvis begge spillerne følger en ”snill” strategi. En snill strategi åpner med samarbeid, og vil ikke være den *første* til å bryte samarbeidet. Et vanlig eksempel på en slik strategi er ”Tit for tat” (TFT). Den åpner alltid med samarbeid, og er ikke den første til å bryte, for den vil alltid spille det motparten gjorde i forrige runde etter åpningsrunden. Med fullstendig informasjon, diskonteringsfaktor lik en og ukjent horisont vil det være mulig å oppnå varig samarbeid blant rasjonelle aktører, selv i Fangenes dilemma spill hvis de møtes gjentatte ganger. Hvis to spillere med TFT-strategi møtes til gjentatte Fangenes dilemma spill med tilstrekkelig høy diskonteringsfaktor,  $W$ , vil begge velge samarbeid i første runde, for deretter å samarbeide i alle senere runder. En svakhet med TFT synliggjøres hvis et tilfeldig brudd fra en av spillerne inntreffer. Da vil motspilleren i neste runde spille *bryte*, og samarbeidet vil være spolert inntil en av spillerne velger å spille *samarbeide* i to påfølgende perioder. Jeg vil se nærmere på TFT og andre strategier nedenfor.

### 3.4.3 Betydningen av fremtidige gevinster

Aktører vil oftest verdsette verdien av å ha et gitt gode i dag høyere enn det samme godet på et senere tidspunkt. Derfor vil verdien av en bestemt fremtidig belønning være mindre verdt enn den samme belønningen i dag. Kostnaden av å ha noe i dag, fremfor i en periode senere, kan betegnes som diskonteringsraten  $r$ . Man kan ikke verdsette et fremtidig gode som et onde, men man kan være myopisk. Man kan heller ikke verdsette fremtidig nytte av et gitt gode høyere enn i dag, men man kan anse det som likeverdig. Derfor må diskonteringsraten ( $r$ ) tilfredsstillte:  $0 \leq r \leq 1$ . Som tidligere nevnt er det også en positiv sannsynlighet for at spillet varer i minst en runde til  $\varepsilon$ . Tilsvarende er sannsynligheten for at spillet er slutt  $1 - \varepsilon$ . For at en spiller skal samarbeide må nåverdien av forventet nytte av *samarbeide* være større enn av *bryte* (3.4.5). Dermed må vekten av fremtiden (3.4.1) tilfredsstillte  $0 < W < 1$ . Da jeg så på betydningen av ukjent horisont antok jeg at nytten i fremtiden ble like mye vektlagt som dagens ( $r = 0$ ) slik at  $W = \varepsilon$ . Dermed må (3.4.6) være oppfylt også når  $0 < r < 1$ , for at samarbeid skal være en likevektsløsning, slik at venstre side i (3.4.5) er større enn høyre side.

Nå vil muligheten for samarbeid være avhengig av hvor stor vekt spillerne legger på 'fremtidens skygge'. Alt annet likt vil samarbeid være mindre sannsynlig desto mindre  $W$  er. Gitt (3.4.1) gir det:

$$(3.4.7) \quad W'_{\varepsilon} = (1 - r) / (1 + r)^2 > 0,$$

$$(3.4.8) \quad W'_r = -\varepsilon / (1 + r)^2 < 0$$

Muligheten for samarbeid øker med størrelsen på  $\varepsilon$  mens økt  $r$  reduserer muligheten for samarbeid. Det vil ikke være noen strategi som alltid vil være best, uavhengig av hvilken strategi motspilleren velger (Axelrod 1984: 15), med mindre diskonteringsfaktoren er tilstrekkelig liten. Da vil *alltid bryt* være dominant strategi. Nash-likevekten i det konstituerende spillet vil alltid være en likevekt i gjentatte spill

med uendelig, eller ukjent, horisont (Gates og Humes 1997: 94). Av (3.4.6) ser vi også at muligheten for samarbeid øker ved høyere B, siden høyre side (H) i (3.4.6) reduseres ved økt B:

$$(3.4.9) \quad H'B = -1 / (F - S)^2 < 0$$

og ved lavere S, siden:

$$(3.4.10) \quad H'S = 1 / (F - S)^2 > 0$$

### 3.5 Betingelser for samarbeid

Ovenfor viste jeg at gjensidig samarbeide i Fangenes dilemma spill kan være en likevektsløsning. Det til tross for fullstendig informasjon og åpent kjent rasjonalitet, gitt at diskonteringsfaktoren var tilstrekkelig høy hos spillerne. Her vil jeg diskutere hvordan denne konflikten kan modelleres og hvordan samarbeid kan oppstå i slike situasjoner. Coneybeare (1987: 44) hevder: "Two large countries will be in a symmetric Prisoners' Dilemma trade war, where each has the dominant strategy of defection, leaving both with lower incomes at DD than they could have at CC. As the game is iterated, strategies of contingent retaliation should induce cooperation, and the game should gradually move back to CC"<sup>75</sup>.

Et dilemma som alltid vil melde seg er hvordan man skal periodisere analysen. Det har vært konflikter mellom partene før USA iverksatte tiltakene som kan ha påvirket aktørenes handlinger i denne saken, men dette vil jeg se bort fra her. Det er også andre handelsrestriksjoner mellom partene innenfor stålhandelen. Likevel har de ikke vært av samme betydning som tiltakene som ble innført 5. mars 2002, og de er heller ikke

---

<sup>75</sup> 'DD' benevner gjensidig brudd, mens 'CC' benevner gjensidig samarbeid.

like betente politisk. Jeg vil av den grunn betrakte perioden frem til USA innførte sine beskyttelsestiltak som en periode med samarbeid i modellen. Da USA innførte tiltakene, truet EU med gjengjeldelse og situasjon ble anspent når EUs frist for å iverksette de gjengjeldende sanksjonene nærmet seg. Det gjaldt både sensommeren 2002<sup>76</sup> og høsten 2003<sup>77</sup>. Perioden fra tiltakene ble iverksatt til de ble opphevet vil i modellen være en periode med handelskonflikt. Jeg vil ikke kalle den handelskrig selv om konflikten var på et høyt politisk nivå<sup>78</sup>, for EU iverksatte ikke gjengjeldende sanksjoner rettet direkte mot USA. I følge Conybeare (1987: 6) kjennetegnes en handelskrig av at beslutningene fattes av den høyeste utøvende myndigheten, men også at det minimum er en runde med gjengjeldelse fra den aktøren som ikke begynte konflikten. Etter at USA opphevet tiltakene 4. desember 2003, var grunnlaget for konflikten borte og gjensidig samarbeid ble gjenopprettet i denne modellen.

I hvilken grad et gjentatt spill kan gi gjensidig samarbeid som stabil likevektsløsning, avhenger av om betingelsene for *Folk Theorem* er oppfylt (Gates og Humes 1997: 93). I følge Gates & Humes gjelder ”In an infinitely repeated N-person game with finite action sets at each repetition, any combination of actions observed in any finite number of repetitions is the unique outcome of some subgame perfect equilibrium given

Condition 1: The rate of time preference is zero, or positive and sufficiently small.

Condition 2: The probability that the game ends at any repetition is zero, or positive and sufficiently small.

---

<sup>76</sup> Financial Times skrev; ”The latest move reflects a desire on both sides of the Atlantic to calm the dispute, which threatened at one point to degenerate into a tit-for-tat trade war”. *Brussels shelves steel tariff retaliation*. Michael Mann. Financial Times 25. september 2002.

<sup>77</sup> Der Spiegel skrev; ”Japan und Korea stellen Ultimaten, die EU plant Strafen in Rekordhöhe: Nachdem die Welthandelsorganisation WTO Amerikas Zölle auf Stahl für illegal erklart hat,...” *USA riskieren heissen Handelskrieg*. Spiegel online 11. november. Tilgjengelig på <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,273456,00.html> [online: 11.11.03].

<sup>78</sup> Konflikten var politisk i den forstand at USAs og EUs handlinger var politiske beslutninger på høyeste nivå, ikke byråkratiske. Tiltakene til USA ble innført av president Bush, og EUs reaksjon ble vedtatt i ministerrådet.

Condition 3: The set of payoff combinations that strictly *Pareto-dominate* the minimax payoff combinations in the mixed extension of the one-shot game is  $n$ -dimensional”.

For et to-person Fangenes dilemma spill med uendelig horisont ( $\varepsilon = 1$ ) blir konsekvensene at mulighetene for samarbeid avhenger av partenes diskonteringsrate, med andre ord hvor mye de verdsetter fremtidig nytte i forhold til dagens. Dermed kan gjensidig samarbeid, i vårt tilfelle frihandel, være en likevektsløsning. Den andre mulige likevekten er handelskrig. Vi kan ikke kjenne partenes diskonteringsfaktor med sikkerhet. Det vi kan si noe om er partenes mulige *strategier*.

Forholdet mellom belønningene ved de forskjellige utfallene vil også påvirke muligheten for samarbeid ved en gitt diskonteringsfaktor. Hvis alt annet holdes konstant vil hver av de følgende endringene øke muligheten for at to aktører vil samarbeide i Fangenes dilemma: reduksjon av S og økning i B. Samtidig er det viktig at brudd oppdages raskt og at en straff vil bli iverksatt. Desto lenger tid det tar fra et brudd blir gjennomført til det oppdages og straff kan bli iverksatt, desto mer lønnsomt vil det være å bryte avtalen gitt  $W < 1$ . Selv om bruddet blir oppdaget raskt er det viktig at en straff blir iverksatt. Nedenfor vil jeg se på hvordan ulike strategier kan bidra til at samarbeid oppstår i Fangenes dilemma.

### 3.5.1 Hvilke strategier er egnet til å fremme samarbeid?

En strategi er definert som en forskrift for handling en spiller skal velge i en hver tenkelig situasjon som kan oppstå i spillet (Hovi og Rasch 1993:37, Sjørgard 1997: 18). Det innebærer at en spiller kan gi sin sakfører strategien før spillet begynner, og sakføreren kan spille hele spillet for spilleren uten å behøve å rådføre seg med denne på noe senere trinn i spillet (Gibbons 1992: 93). Her vil jeg kortfattet redegjøre for tre ulike strategier, Tit for tat (TFT), Grim trigger (GT) og Getting even (GE), og vise om de er delspillperfekte og reforhandlingssikre. Skal en avtale være selvhåndhevende,

må begge disse kriteriene være tilfredstilt. Til slutt vil jeg se om EU og USA følger noen av disse strategiene.

De nevnte strategiene er betingede. Det betyr at spillerens atferd er betinget av hvordan motspilleren opptrer, og det er fordelaktig i forhold til ubetingede strategier som ”alltid samarbeid” eller ”alltid bryt”. Men det finnes heller ingen betinget strategi som alltid vil være best, gitt at spillerne har tilstrekkelig høy diskonteringsfaktor, og de nevnte strategiene har ulike fordeler og ulemper. TFT begynner med samarbeid for deretter å gjenta det motparten gjorde i den foregående perioden. GT begynner med samarbeid, og samarbeider så lenge motparten gjør det. Hvis motparten bryter, så bryter GT i alle etterfølgende perioder. GE begynner med samarbeid, og fortsetter med det inntil motparten bryter. Da vil GE bryte inntil motparten har ensidig samarbeidet en periode, for så å gjenoppta samarbeidet så lenge motparten samarbeider.

Et sett av strategier er delspillperfekt hvis det på hvert trinn i spillet utgjør en Nash-likevekt, gitt betingelsene til strategiene (Morrow 1994: 129). Da vil ingen av spillerne ha insentiv til å bryte avtalen på noe trinn i spillet. Delspillperfekte likevekter avslører tomme trusler. En reforhandlingssikker avtale krever at det vil være lønnsomt å iverksette straff for aktøren som skal iverksette den, hvis motparten har brutt avtalen. Hvis ikke kan motparten i perioden etter å ha foretatt et brudd, komme med et nytt forslag til samarbeid som begge aktørene vil være tjent med (Barrett 1999: 521). Delspillperfekte likevekter, individuell rasjonalitet, er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for reforhandlingssikre strategier. En reforhandlingssikker strategi må i tillegg være kollektivt rasjonell (Barrett 1999: 530).

TFT er en velkjent strategi, og mye brukt til å illustrere hvordan samarbeid kan forekomme selv om partene har Fangenes dilemma preferanser. Axelrod (1984: 176) legger vekt på at den er ”...nice, provokable, forgiving and clear” . Den er snill siden den åpner med samarbeid, og er aldri den første til å bryte. Den er gjengjeldende i den

forstand at den straffer et brudd fra motparten, med selv å bryte i den etterfølgende perioden. Den er tilgivende fordi den gjenopptar samarbeid hvis motstanderen gjør det, og den er tydelig slik at det er lett å forstå at det beste man kan gjøre er å samarbeide. TFT er ofte brukt for å beskrive handelskriger. De er kjennetegnet av at hvis en spiller *i* tilfeldigvis bryter i periode *t*, så bryter motparten *j* i periode *t*+1. Slik vil aktørene havne i en fastlåst situasjon der de bryter i annen hver runde. Skal TFT være en Nash-likevekt med seg selv må begge spillerne samarbeide i alle rundene (Morrow 1994: 264). Avvik fra denne likevekten krever at en av spillerne bryter. Betingelsen for at begge vil samarbeide er at de vektlegger fremtiden tilstrekkelig mye<sup>79</sup>. Etter et brudd vil TFT ikke lenger være en likevektsstrategi, siden aktørene vil ha grunn til å angre sitt valg hver gang de selv har valgt samarbeid når motspilleren brøt, siden  $F > T$ . Selv om TFT kan være Nash-likevekt med seg selv, er den ikke delspillperfekt og heller ikke reforhandlingssikker (Barrett 1999: 530). En reforhandlingssikker avtale krever at det ikke er mulig for en aktør *i* som bryter avtalen i periode *t* å fremme et forslag til en ny avtale i periode *t*+1 uten å bli straffet av motparten *j*. Straff vil her være at *j* også bryter avtalen.

GT medfører enda strengere følger hvis samarbeidet brytes i en periode. Da vil samarbeidet sies opp på permanent basis, og begge vil spille *bryte* i de resterende periodene. To GT mot hverandre vil være delspillperfekte (Barrett 1999: 530). Hvis spiller *i* velger *bryte* i periode *t* og i alle etterfølgende perioder, vil spiller *j* velge *bryte* i periode *t*+1 og alle etterfølgende perioder. Gjensidig brudd er en Nash-likevekt i periode *t*+1 og alle etterfølgende perioder. Ingen av spillerne har grunn til å angre sitt valg *bryte* når de ser hva motspilleren valgte i samme periode. Dette gjelder for hver periode *i* fra periode *t*+1 til *n*. Altså er den individuelt rasjonell og mer avskrekkende enn TFT. Men er den troverdig? Barrett (1999: 530) hevder ”Though neither player can do better by deviating in the punishment phase, both players would do better collectively by renegotiating their agreement and restarting a cooperative phase...”.

---

<sup>79</sup> Morrow (1994: 265-66) viser at  $w > \max\{ \{(F-B) / (B-T)\}, \{(F-B) / (F-S)\} \}$  for at to TFT skal utgjøre en Nash-likevekt.

For spillerne vil det lønne seg å gjenoppta samarbeidet så lenge nåverdien av å stikke av med F er mindre enn nåverdien av samarbeid av de resterende rundene i spillet<sup>80</sup>. Siden spillerne *ikke* kan gjøre en troverdig binding om ikke å reforhandle avtalen, er avtalen ikke reforhandlingssikker.

GE likner en del på TFT fordi den åpner med å samarbeide og er aldri først til å bryte. Men den straffer, ved å spille ensidig *bryte*, kun i like mange perioder som motstanderen har spilt ensidig *bryte*. Et brudd i en periode vil ikke føre til at avtalen sies opp som i GT, eller at spillet ikke får noen løsning som i TFT. Den vil være delspillperfekt, siden det vil være lønnsomt å iverksette trusselen. Den vil også være reforhandlingssikker siden en aktør vil foretrekke en periode der den er den eneste som bryter enn å godta et forslag om å gjenoppta samarbeidet, hvis denne aktøren har blitt utsatt for et brudd fra motparten i en foregående periode. Dermed vil en avtale kunne være selvhåndhevende hvis partene følger en slik strategi. Det er likevel et problem hvis partene er reelt uenige om et brudd har forekommet. Da kan man risikere at begge velger *bryte* i alle etterfølgende perioder.

Tabell 3.2. Resultat av tilfeldig brudd

Strategi/Spiller	Resultat av et tilfeldig brudd av spiller j, i periode t	Belønning til spillerne i periode t
Periode	0...t, t+1, t+2, t+3, ... t+n	
GT Spiller i Spiller j	s...s, b, b.....b s...b, b, b.....b	$T + S / (1 - W)$ $F + S / (1 - W)$
GE Spiller i Spiller j	s...s, b, s.....b s...b, s, s.....b	$T + [(F + B) / (1 - W)]$ $F + [(T + B) / (1 - W)]$
TFT Spiller i	s...s, b, s, b, s/b...	$T + [(F + T) / (1 - W)]$

<sup>80</sup> Samarbeid vil gjenoppstå hvis  $w > [(F - B) / (F - S)]$  (Morrow. 1994: 266)



Spiller j	s... <b>b</b> , s, b, s, b/s...	$F + [(T + F) / (1 - W)]$
-----------	---------------------------------	---------------------------

Belønninger:  $F > B > S > T$ ,  $0 < W < 1$ . s: *samarbeide*, b: *bryte*

### 3.5.2 Hvilke strategier ble anvendt?

Her vil jeg se på handlingene EU og USA har foretatt og vurdere dem opp mot strategiene Tit for tat, Grim trigger og Getting even. Dette vil forutsette at handlingene lar seg observere<sup>81</sup> og at antagelsene om at aktørenes preferanser stemmer. Et annet moment er om aktørene *oppfattet* handlingene på samme måte. USA argumenterte for at importavgiftene på stål ble innført i tråd med WTOs regler. På den annen side hevdet EU at tiltakene ikke kan være kompatible med WTOs regler, og det er derfor EU har reagert såpass kraftig. Dette vil ikke være en presis analyse, men den vil belyse i hvilken grad og under hvilke betingelser aktørene kan sies å forfølge de nevnte strategiene.

Et grunnleggende problem dukker opp når man skal analysere hvilke strategier aktørene kan ha anvendt. I følge samtlige tre strategier vil ingen være den første til å bryte samarbeidet. Dermed kan heller ikke en slik konflikt oppstå, med mindre det skyldes et "tilfeldig brudd". Ingen av de nevnte strategiene vil samsvare med innføringen av importrestriksjoner fra amerikansk side. Dette forutsetter at USA selv oppfattet beskyttelsestiltakene som et brudd på frihandel. På den annen side kan det tenkes at aktørene har divergerende virkelighetsoppfatninger av om tiltakene er kompatible med WTOs regelverk. Dette kan illustreres ved USAs begrunnelser for innføringen av tiltakene der Bush hevdet at de var legitime i følge WTOs regler for beskyttelsestiltak, og EUs argumentasjon når de påklaget tiltakene til WTO 13. mars 2002<sup>82</sup>: "The EC considers that these US measures are in breach of the US obligations

<sup>81</sup> Dette gjelder både for oss som tilskuere og for aktørene som deltakere. Hvis en av aktørene ikke kan observere en handling fra motparten har den ikke mulighet til å reagere på den.

<sup>82</sup> WTO: United States- definitive safeguard measures on imports of certain steel products. *Request for Consultations by the European Communities*. WT/DS248/1. 13. mars 2002

under the provisions of GATT 1994 and of the *Agreement on Safeguards...*”. Derfor kan tiltakene sees på som ”et tilfeldig brudd” basert på en tilsynelatende eller reell uenighet om hva som er korrekt tolkning av WTOs regler.

Etter et brudd<sup>83</sup> vil Grim trigger medføre at samarbeidet sies opp for all framtid. Hvis EU hadde vedtatt å innføre en permanent toll på alle amerikanske varer, ville det talt for at EU benyttet en slik strategi. Riktignok truet EU med toll på en del amerikanske varer, men den trusselen var blant annet betinget av at USA ikke rettet seg etter en eventuell dom i WTO<sup>84</sup>. Man kan derfor ikke konkludere med at EU brukte Grim trigger som strategi i denne konflikten. Hvis USA hadde anvendt Grim trigger ville de ikke fremmet forslagene om reduksjoner i importrestriksjonene sommeren 2002, siden forslagene utvilsomt var ment, og ble oppfattet som, et skritt mot mer frihandel.

Når det gjelder Tit for tat ville den ført til en gjensidig eskalering av konflikten hvis begge spillerne anvendte den som strategi. Conybeare (1987:100) beskriver forholdet mellom England og Hansa-forbundet i middelalderen som en Tit for tat handelskrig, der begge hadde Fangenes dilemma preferanser, slik: ”Trade relations went through many irregular cycles of trade barriers initiated by one side, followed by retaliation, counterretaliation, and so on”. Den konflikten fikk ingen endelig løsning før Hansa-forbundet brøt sammen etter tredveårskrigen i 1648 (Conybeare: 107-108). I stålkonflikten har EU oppfattet USAs importrestriksjoner på stål som et brudd på samarbeidet om frihandel. Tit for tat ville da gjengjeldt tiltakene, og det har ikke EU<sup>85</sup> gjort. EU har kun truet med å gjengjeldelse<sup>86</sup>. Hadde EU spilt Tit for Tat ville gjengjeldelse blitt iverksatt umiddelbart etter at bruddet fra USA ble oppdaget. EU

---

<sup>83</sup> Det vil holde med at en av spillerne oppfatter en handling som et brudd på samarbeidet for at strategien skal utløse (trigge) ’alltid bryt’, gitt at den spiller Grim Trigger.

<sup>84</sup> EU har truet med sanksjoner i to sammenhenger: Sommeren 2002 krevde EU at USA skulle vedta betydelige lettelser i tiltakene, ellers ville de iverksette begrensede (Short-list) sanksjoner, og hvis USA ikke rettet seg etter en mulig dom i WTO ville mer omfattende (Long-list) sanksjoner bli iverksatt. Truslene vil bli grundigere gjennomgått i kapittel 4.

<sup>85</sup> EU innførte importrestriksjoner på stål fra resten av verden, men disse var ikke rettet spesielt mot USA.

<sup>86</sup> EU truet først med sine short-list sanksjoner hvis USA ikke foretok betydelige lettelser av de opprinnelige tiltakene i 2002, og med long-list sanksjonene hvis USA ikke rettet seg etter en endelig dom i WTO.

ville kun iverksette truslene hvis USA ikke bøyd av etter WTOs dom. Dette kan tyde på at EU fulgte en strategi som var mer i tråd med Getting even. Da skulle EU i så fall enten fått kompensasjon eller iverksatt sanksjoner for å utlikne USAs brudd. Siden dette ikke skjedde tyder det på at USA lyktes i å reforhandle avtalen med EU. En nærliggende årsak er at det ikke ville være i EUs *interesse* å iverksette gjengjeldende sanksjoner etter at USA opphevet sine tiltak, men dette kan ikke forklares ut fra fangenes dilemma.

I følge en gjentatt Fangenes dilemma modell vil diskonteringsraten være avgjørende for om aktørene samarbeider. Hvis forutsetningene om fangenes dilemma preferanser, fullstendig informasjon, rasjonelle enhetlige aktører og dette er åpent kjent, uendelig horisont ( $\epsilon = 1$ ) og neddiskontering av fremtidig nytte stemmer, er det avgjørende for mulighetene for samarbeid i modellen om diskonteringsraten ( $r$ ) er tilstrekkelig liten. Dette kan virke lite tilfredsstillende, og vi kan ikke observere nøyaktig hvor mye USA verdsatte fremtidig samarbeid. I en større sammenheng, ved å se på USAs utvikling av bindinger til internasjonale organisasjoner, kan man ikke utelukke at USA faktisk neddiskonterte verdien av fremtidig samarbeid. USA har vist en tendens til å unngå bindinger til internasjonale organisasjoner som kan true deres suverenitet (Keohane 2002: 753), der deres avvisning av International Court of Justice er det fremste eksempelet. Paradoksalt nok er WTO-avtalen, som ble undertegnet i 1994, det viktigste unntaket i følge Keohane (2002: 753): "The most important exception to US defense of external sovereignty is its agreement to the charter of the World Trade Organization (WTO) in 1994". WTO kan som nevnt gi et medlem rett til å kreve kompensasjon fra et annet ved brudd på WTOs regler, men WTO i seg selv er ikke i besittelse av kompetanse til å gripe inn i et lands affærer. Dermed kan ikke WTO endre et lands politikk mot dets vilje, og medlemmene avgir ikke suverenitet til organisasjonen. Det kan derfor være mer korrekt å hevde at paradokset ligger i avstanden mellom WTOs mål og midler (Broek 2003: 140). På den annen side er USA blitt mer avhengige av andre land gjennom økende internasjonal handel, men en del av denne økningen kommer gjennom regionale og bilaterale handelsavtaler. Det

kan også tenkes at USA ikke vektla nytten av framtidig samarbeid i tilstrekkelig grad, samtidig som de forventet mildere reaksjoner fra EU.

Å ta hensyn til at USA kan ha vært usikker på EUs reaksjoner, kan bidra til å forstå hvorfor konflikten oppstod og mulighetene for om samarbeid kan gjenoppstå. Ved å analysere konflikten ved hjelp av sekvensielle spill der USA ikke kjenner EUs preferanser med sikkerhet, vil denne muligheten bli belyst i kapittel 4.

### 3.6 Avslutning

I dette kapitlet har jeg sett på handelskonflikten mellom EU og USA ved hjelp av gjentatte fangenes dilemma spill. Teorien om gjentatte Fangenes dilemma spill viser at samarbeid kan oppstå mellom aktører som har preferanser som i Fangenes dilemma, hvis de verdsetter fremtiden tilstrekkelig høyt. I følge denne modellen vil USAs innføring av importrestriksjoner sees på som en følge av at de har neddiskontert verdien av framtidig samarbeid. Empirisk støtte for dette er begrenset, men USA har vist en tendens til svekket støtte til multilaterale institusjoner. Ved å belyse aktørenes handlinger ved hjelp av tre etablerte strategier, Tit for tat, Grim trigger og Getting even, har jeg forsøkt å analysere hvordan aktørenes strategier kan fremme en selvhåndhevende avtale. Det synes klart at USA lyktes med å reforhandle avtalen siden de kunne gjennomføre et brudd uten å bli straffet. USAs innføring av importrestriksjonene kunne ikke forklares innenfor nevnte strategier, siden ingen av aktørene ville være den første til å bryte. EU på sin side valgte å ikke gjengjelde. Det samsvarer heller ikke med de strategiene jeg diskuterte. En mulighet er at USA innførte tiltakene fordi de var usikre på EUs type. EUs trussel om å iverksette tollavgifter til en verdi av 2,2 milliarder euro tyder på at EU var parat til å iverksette gjengjeldende sanksjoner. Neste kapittel vil handle om dette, i hvilken grad EUs trusler påvirket USAs handlinger.

## Kapittel 4. EUs trusler

I internasjonal handel, som i internasjonal politikk forøvrig, finnes det ikke en overordnet instans som sørger for at konvensjoner og avtaler overholdes, eller en myndighet som straffer brudd på slike avtaler. Riktignok betegnes WTO som en av de mest handlekraftige organisasjoner i internasjonal rett, men til syvende og sist er det opp til statene selv å sørge for at brudd på regelverket oppdages og at straff blir iverksatt (Broek 2003: 127). Straff vil i denne sammenheng være muligheten en stat har til å innføre legitime motsanksjoner, hvis deres klage på en annen stats handelsrestriksjoner har ført frem i WTO-systemet, gitt at partene ikke blir enige om en kompensasjon<sup>87</sup>. Dermed er det opp til aktørene selv å håndheve avtalen.

Et alvorlig problem ved denne sanksjonsmuligheten er at det er kostnader forbundet med å innføre handelssanksjoner mot et annet land, selv om sanksjonene er legitimert av WTO. I noen tilfeller vil disse kostnadene være såpass alvorlige og/eller utforutsigbare at det ikke vil være i en stats interesse å innføre sanksjonene. Dette gjelder særlig hvis et lite land skal iverksette sanksjoner mot et stort (Conybeare 1987: 45). I denne konflikten har to sett av trusler fra EU stått sentralt. Det ene var en såkalt ”kort-liste”<sup>88</sup> som skulle iverksettes i løpet av sensommeren 2002 hvis USA ikke modererte tiltakene de innførte 20. mars 2002. Det andre settet av trusler var mer

---

<sup>87</sup> ”Dersom det ikke er enighet om en tilfredsstillende kompensasjon innen 20 dager etter den dag den rimelige frist utløper, kan en hver part som har påberopt seg tvisteløsningsprosedyrene, be DSB om tillatelse til å oppheve overfor det bestemte medlem innrømmelser eller andre forpliktelser etter de dekkende avtaler” St.prp. nr. 65 1993-94, vedlegg 1, artikkel 22.2 (DSB: dispute settlement body. Den norske benevnelsen er tvisteløsningsorganet).

<sup>88</sup> EUs minsiterråd (2002). Council Regulation (EC) No 1031/2002 av 13. juni 2002 ; ”Establishing additional customs duties on imports of certain products originated in the United States of America”, artikkel 3, *Official Journal of the European Communities* 15.6.2002. Heretter benevnt Council Regulation (EC) No 1031/2002

omfattende og ville tidligst bli iverksatt etter at USA fikk en fellende dom imot seg av WTO<sup>89</sup>.

I det følgende vil jeg se på i hvilken grad EUs trusler har vært effektive, men også om de kan sies å ha bidratt til å fremme frihandel. Aller først vil jeg gå nærmere inn på EUs trusler om gjengjeldende sanksjoner og hvilke betingelser som er knyttet opp mot iverksettelsen av dem. Deretter vil jeg redegjøre for de betingelser trusler generelt må tilfredsstille om de skal være effektive, og i hvilken grad de er oppfylt i forhold til EUs trusler. Til slutt vil jeg analysere spillet mellom EU og USA ved bruk av sekvensielle modeller der jeg antar at USA er usikre på EUs preferanser.

## 4.1 EUs trusler om gjengjeldelse

Etter at USA den 5. mars 2002 vedtok å innføre beskyttelsestiltak på import av stål la EU umiddelbart opp en tredelt strategi. I tillegg til å sikre egen stålindustri mot økt import, gikk EU inn for å søke kompensasjon for tapet de mener USAs tiltak har forvoldt, samt klage tiltakene inn for WTOs tvisteløsningsorgan.

### 4.1.1 EUs trussel om begrensede sanksjoner

Den 13. juni 2002 fattet EUs ministerråd et vedtak der de truet med å iverksette importavgifter opp til 626 millioner euro per år på amerikanske varer<sup>90</sup>. Sanksjonene innbefattet avgifter på 100 prosent på en rekke ulike produkter. Betingelsene for at de ikke ville bli iverksatt senest 12. oktober 2002 var at USA innen 19. juli 2002 vedtok "...economically meaningful product exclusions and has started its domestic process to present an acceptable offer on trade compensation"<sup>91</sup>. Hvis disse kriteriene ikke ble oppfylt, ville sanksjonene bli iverksatt senest 1. august 2002.

---

<sup>89</sup> Ibid. Artikkel 4

<sup>90</sup> Omtalt i Council Regulation (EC) No 1031/2002 som 'short-list sanctions' (begrensede sanksjoner) og er spesifisert i Vedlegg 1.

<sup>91</sup> Council Regulation (EC) No 1031/ 2002, Artikkel 3 a).

#### 4.1.2 EUs trussel om omfattende sanksjoner

Ministerrådet vedtok også et sett av mer omfattende sanksjoner<sup>92</sup>. I følge EU-kommisjonens forslag til ministerrådet ville de amerikanske tiltakene påføre EUs eksport et tap på minst 2 407 millioner euro i året<sup>93</sup>. Det tilsvarte EUs krav om kompensasjon. Sanksjonene ville i følge EU blitt iverksatt ”a) from 20 March 2005, or b) from the fifth day following the date of a decision by the WTO Dispute Settlement Body that the safeguard measure imposed by the United States of America is incompatible with the WTO Agreement, if that is earlier”<sup>94</sup>.

Av dette ser vi at EUs trusler var omfattende. EU styrket truslenes troverdighet ved at det lovgivende organet i EU, ministerrådet, vedtok sanksjonene, og at tollsatsene på de ulike produktene ble bestemt tidlig. Dermed kreves det et eksplisitt vedtak i ministerrådet hvis truslene ikke skal iverksettes. Produktene ble valgt ut fra hvilke stater i USA som kan utgjøre vippepunkter i presidentvalg, for å ramme den sittende presidenten. Dette kalles ”smarte” sanksjoner. Intensjonen med smarte sanksjoner er at de skal maksimere skaden på politiske ledere og dermed bli mer effektive<sup>95</sup>.

## 4.2 Betingelser for effektive trusler

Hovi (1998:13) beskriver en trussel som effektiv i den grad den får mottakeren, den aktøren trusselen er rettet mot, til å endre atferd slik senderen, den truende aktøren, ønsker. Videre viser han til fem betingelser som må være oppfylt for at en trussel skal være effektiv (1998: 13 – 16). Betingelsene for at en trussel er effektiv er at den må være tilstrekkelig relevant, alvorlig, troverdig, fullstendig og klar. Her vil jeg diskutere betingelsene med henblikk på EUs trusler om sanksjoner.

---

<sup>92</sup> Omtalt i Council Regulation (EC) No 1031/2002 som ‘long-list sanctions’ (omfattende sanksjoner) og er spesifisert i Vedlegg 2.

<sup>93</sup> Council Regulation (EC) No 1031/2002 punkt 5. Se også ibid. artikkel 2 og 4.

<sup>94</sup> Council Regulation (EC) No 1031/2002, punkt 10.

<sup>95</sup> Se Hovi & Huseby (2003) for en mer utfyllende diskusjon om effektene av smarte sanksjoner.

#### 4.2.1 Relevans

Skal en trussel være tilstrekkelig relevant, må den påvirke utfallet. Dette betyr at mottakeren har mulighet til å endre atferd slik senderen ønsker, og at den ikke ville endret atferd hvis trusselen ikke var blitt fremmet (Hovi 1998: 13). Altså har sender og mottaker divergerende preferanser. EUs trusler var rettet mot de amerikanske myndighetene. Det var de amerikanske myndighetene som innførte tiltakene EU vil ha fjernet, og det var derfor innenfor deres kompetanseområde å oppheve dem. Skal en trussel betegnes som relevant, må mottakeren også foretrekke et annet utfall enn det senderen ønsker. Ut fra de antagelsene jeg gjorde om USAs preferanser i kapittel 3 medfølger det en kostnad for USA å oppheve beskyttelsestiltakene. Gitt at de amerikanske myndighetene i utgangspunktet ønsket å opprettholde tiltakene, er betingelsen om relevans oppfylt.

#### 4.2.2 Alvor

Skal en trussel være tilstrekkelig alvorlig, må mottakeren foretrekke å bøye av, fremfor å møte konsekvensene hvis trusselen blir iverksatt. Med andre ord må mottakerens kostnader ved å rette seg etter senderens krav være mindre enn konsekvensene ved å la være, gitt at trusselen faktisk blir iverksatt (Hovi 1998: 14). EU truet med å iverksette sanksjoner allerede 1. august 2002, i form av toll på amerikanske varer til en verdi av 379 millioner euro. Skal trusselen være alvorlig nok, må kostnadene for USA ved å bøye av, altså oppheve deler av beskyttelsestiltakene, være mindre enn kostnadene av EUs sanksjoner. Hvorvidt dette er tilfellet vil avhenge av USAs vurderinger av sanksjonenes kostnader i forhold til verdien av å opprettholde dem. Derav følger det at EUs omfattende sanksjoner vil være mer alvorlige enn de begrensede sanksjonene.

#### 4.2.3 Troverdighet

En trussels troverdighet hviler på mottakerens oppfatning om senderen faktisk vil iverksette trusselen hvis mottakeren ikke bøyer av. En trussel som mottakeren *vet*



ikke vil bli iverksatt, vil ikke være effektiv, uansett hvor alvorlig den er (Hovi 1998: 15). Om vi antar åpent kjent rasjonalitet og fullstendig informasjon, vil en aktørs handlinger kunne forutsies av motspilleren. Gitt nevnte antagelser visste USA at sanksjonene ville blitt iverksatt hvis belønningen til EU ved iverksettelse var høyere enn kostnaden ved å la være. Med åpent kjent rasjonalitet og fullstendig informasjon vil trusselen enten med sikkerhet bli iverksatt, eller avslørt som bløff. Tomme trusler vil da alltid bli avslørt. Nedenfor vil jeg se nærmere på hvilke antagelser USA kan ha hatt om EUs preferanser.

#### 4.2.4 Fullstendighet

Ingen trussel vil ha effekt hvis senderen, ubetinget av hva mottakeren foretar seg, iverksetter trusselen. Dermed må en effektiv trussel forutsette at mottakeren oppfatter trusselen som betinget slik at den ikke vil bli iverksatt hvis mottakeren bøyer av for senderens krav. Det er viktig at den som sender en trussel tydeliggjør at trusselen kun vil bli iverksatt hvis kravene ikke blir oppfylt (Hovi 1998: 15).

I trusselen fra EU om å iverksette begrensede sanksjoner, stod det eksplisitt at den kun ville bli iverksatt hvis USA ikke etterkom kravene nevnt i trusselen. Av trusselen om omfattende sanksjoner framkom det at sanksjonene ville bli iverksatt senest 20. mars 2005, eller like etter en dom i WTO<sup>96</sup>. Det ville være lite hensiktsmessig å iverksette trusselen uansett atferd fra USA, derfor kunne ministerrådets vedtak oppheves: "The Council, acting by qualified majority on a proposal from the Commission, shall decide on the repeal of this Regulation once the safeguard measure of the United States of America is lifted"<sup>97</sup>. Her ville EU i teorien hatt mulighet til å iverksette sanksjonene selv om USA innfridde EUs krav, men det er liten tvil om at EUs intensjon var å få USA til å oppheve sine begrensninger på

---

<sup>96</sup> Council Regulation (EC) No 1031/2002, artikkel 4.

<sup>97</sup> Ibid. artikkel 5.

import av stål. EU ville ikke vært tjent med å iverksette sanksjonene hvis USA bøye av.

#### 4.2.5 Klarhet

Skal trusselen være effektiv, må budskapet bli oppfattet og forstått av mottakeren. Hvis mottakeren enten ikke oppfatter at senderen kommer med en trussel eller misforstår meningen i trusselen, vil den ikke ha tilsiktet effekt fordi mottakeren enten ikke vet at han er truet eller er usikker på hvilke krav senderen stiller. Hvis mottakeren er i tvil om hvilke konsekvenser trusselen får ved iverksettelse kan det, hvis konsekvensene undervurderes, medføre at den ikke blir oppfattet som tilstrekkelig alvorlig. Hvis konsekvensene overvurderes og mottakeren av den grunn bøyer av, er det ikke trusselen i seg selv, men en misforståelse som gjør at mottaker bøyer av. Trusselen i seg selv er i et slikt tilfelle ikke tilstrekkelig effektiv (Hovi 1998: 16). EUs trusler var klare i den forstand at effektene ved en iverksettelse ble gjort eksplisitt<sup>98</sup> slik at USA forholdsvis enkelt kunne beregne hvor store kostnadene ville bli. Det var heller ikke grunn til å tvile på at USA oppfattet kravene EU kom med, og truslene var dermed tilstrekkelig klare.

Jeg vil på bakgrunn av denne diskusjonen konkludere med at EUs trusler var tilstrekkelig relevante, fullstendige og klare. Dermed gjenstår problemene om de var tilstrekkelig alvorlige og troverdige. Om EUs trusler skal kunne sies å ha vært effektive, slik at USA bøye av og tilfredsstilte EUs krav, må truslene både ha vært tilstrekkelig alvorlige og troverdige. I hvilken grad truslene oppfylte disse kravene var avhengig av hvilke preferanser aktørene kan ha hatt. Den videre diskusjonen er basert på at truslene var tilstrekkelig alvorlige. Jeg antar dermed at USA ville foretrekke å trekke beskyttelsestiltakene tilbake fremfor at EU iverksatte sanksjonene de truet med. Dette gjelder først og fremst EUs trussel om omfattende sanksjoner,

---

<sup>98</sup> I vedleggene til Council Regulation (EC) No 1031/2002 er tollsatsene til ulike produkter listet opp for hhv. den korte (vedlegg 1) og den lange (vedlegg 2) listen.

siden den var mest alvorlig. Det sentrale aspektet vil derfor være EUs preferanser for å se under hvilke omstendigheter EU faktisk ville iverksette trusselen om omfattende sanksjoner gitt at USA ikke bøye av. Altså om trusselen var troverdig.

### 4.3 Usikkerhet om EUs strategiske type

Ved fullstendig informasjon ville USA med sikkerhet visst hva EU foretrakk og dermed forutsett hvordan EU ville reagere på USAs tiltak. Ved å innføre usikkerhet om hvilken strategisk type EU var, vil det beskrive en situasjon der USA ikke visste om EU ville gjengjelde de amerikanske beskyttelsestiltakene. I en slik situasjon ville ikke USA med sikkerhet kjent konsekvensene av tiltakene. Her vil jeg først vise hva som vil skje hvis USA visste med sikkerhet om EU enten var hard eller myk. Deretter vil jeg se modellene sammen når USA ikke kjente EUs faktiske type. USAs preferanser antas å være Fangenes dilemma. USA kan velge mellom å oppheve eller ikke oppheve de importbeskyttende tiltakene de innførte i mars 2002. EU på sin side må velge om de skal gjengjelde eller ikke gjengjelde de amerikanske tiltakene. Her velger jeg å illustrere preferansene ved tall fremfor bokstaver. Dette er ikke ment som uttrykk for at dette er aktørenes reelle belønninger, men som en illustrasjon av hvilke utfall som foretrekkes fremfor andre<sup>99</sup>.

Jeg antar de ulike preferansesettene for EU er som følger:

*Tabell 4.1. EU med preferanser som i Fangenes dilemma*

		EU	
		Gjengjelde	Ikke gjengjelde
USA	Ikke oppheve	-1, -1	1, -2

<sup>99</sup> Årsaken er at tallene er enklere å forstå. Bokstavene, som betegner strategikombinasjoner, vil ha ulik rangering ved ulike preferanser.

Oppheve	-2, 1	0,0
---------	-------	-----

*Tabell 4.2. EU med konfliktvegrende preferanser*

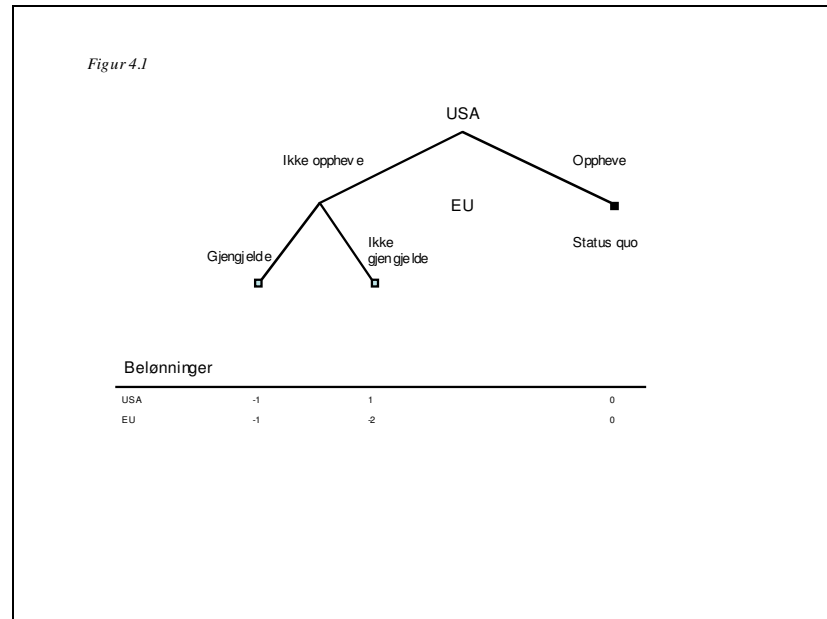
		EU	
		Gjengjelde	Ikke gjengjelde
USA	Ikke oppheve	-1, -2	1, -1
	Oppheve	-2, -1	0,0

#### 4.3.1 EU som hard aktør

Ved å betegne EU som "hard" aktør, mener jeg at EUs preferanser over utfallene er som i Fangenes dilemma spill (se tabell 4.1). EU vil da foretrekke ensidige importrestriksjoner foran gjensidig samarbeid. Dette vil igjen være bedre enn gjensidige importrestriksjoner, som er foretrukket fremfor ensidig samarbeid . Her vil jeg sette opp et sekvensielt spill der USA trekker først, som EU deretter vil reagere på. I kapittel 3 så vi at en "snill" strategi ikke vil være den første til å bryte, og jeg beholder antagelsen om at EU vil følge en slik strategi<sup>100</sup>, og at USA vet dette. EU antas å inneha fullkommen informasjon, for de vet hva USA har valgt før de selv skal handle. Dette kan illustreres slik:

---

<sup>100</sup> Dette impliserer at EU verdsetter nytten av fremtidig samarbeid tilstrekkelig høyt.

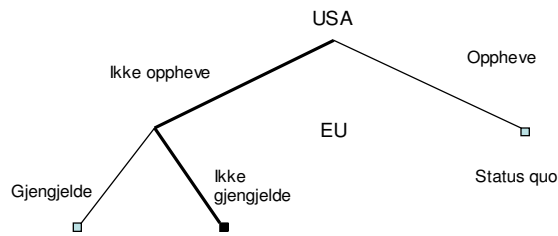


Her ser vi, ved baklengs induksjon, at USA var sikker på at EU ville gjengjelde hvis USA ikke opphevet tiltakene. Da ville både USA og EU heller foretrekke at situasjonen med gjensidig frihandel gjenopprettes. Dermed vil USA i det første trekket velge å oppheve beskyttelsestiltakene, og EU vil heller ikke iverksette noen gjengjeldende sanksjoner.

#### 4.3.2 EU som myk aktør

Hvis EU var en 'myk' aktør, vil preferansene ha vært *konfliktvegrende* ( tabell 4.2). Da vil EU foretrekke gjensidig samarbeid, dernest ønsker de ensidige importrestriksjoner foran ensidig frihandel, som igjen er bedre enn gjensidig handelskonflikt. Nedenfor skal jeg vise hvordan løsningen vil bli i en sekvensiell modell der USA kjenner EUs preferanser med sikkerhet, og EU observerer USAs handling før de selv handler. Altså har USA fullstendig informasjon, og EU har fullkommen informasjon.

Figur 4.2



Belønninger

USA	-1	1	0
EU	-2	-1	0

Ved å løse spillet ved baklengs induksjon finner vi at hvis USA opphever tiltakene, vil situasjonen før USA innførte tiltakene, status quo, gjenopprettes. Dette gjelder enten EU er en hard eller myk strategisk type. Ved å se på situasjonen der USA opprettholder tiltakene, ser vi at EU vil velge å ikke gjengjelde tiltakene. Dette vet USA før de skal handle, og de vil dermed velge å innføre tiltakene, hvis EU har konfliktvegrende preferanser.

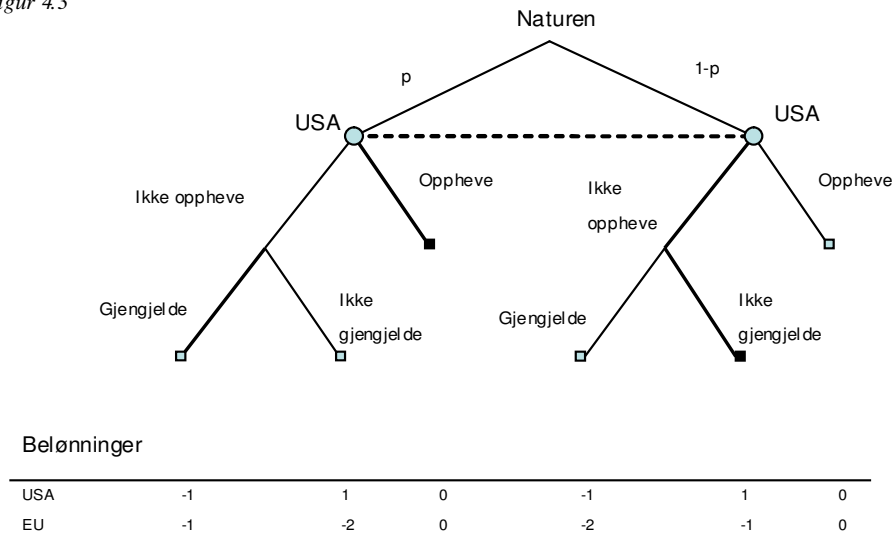
#### 4.3.3 Ufullstendig informasjon

Når USA skal beslutte om de skal oppheve eller ikke oppheve beskyttelsestiltakene, vil de ta hensyn til hvilke reaksjoner de forventer fra EUs side. Ut fra de foregående modellene ser vi at importrestriksjoner vil bli opprettholdt hvis USA antar at EU er konfliktvegrende. Da vil EU ikke gjengjelde USAs tiltak. Hvis USA derimot antar at EU har Fangenes dilemma preferanser, vil de oppheve tiltakene. USA foretrekker å oppheve beskyttelsestiltakene, fremfor at EU gjengjelder. Her vil jeg binde modellene sammen ved å anta at *Naturen*, som ikke er en spiller i modellen, i det første trekket

avgjør hvilken strategisk type EU er. Jeg vil anta at kun EU kjenner Naturens trekk. I denne situasjonen vil USA ha ufullstendig informasjon om EUs preferanser, men sannsynlighetsfordelingen over hvilke mulige strategiske typer EU kan være, er åpent kjent. Her antas USA å betrakte EU som en hard aktør med en sannsynlighet  $p$ , og myk med sannsynlighet  $1-p$ . Dermed er utfallene gjensidig utelukkende, og ingen andre strategiske typer av EU kan forekomme. EU på sin side, kjenner både sin egen strategiske type og observerer USAs handling, før de selv skal foreta et valg. EU har dermed fullkommen informasjon.

Figur 4.3: Modellen med usikker informasjon

Figur 4.3



Av figuren framkommer det at naturen trekker det første trekket. Dette trekket bestemmer hvilken type aktør EU er. USA kjenner ikke utfallet av det første trekket, men antar at EU kan være ”hard” med en sannsynlighet  $p$ , og ”myk” med sannsynligheten  $1-p$ . Dermed må USA ta en beslutning under usikkerhet, basert på hva som gir høyest forventet nytte; å opprettholde importbegrensende tiltak eller gjenopprette situasjonen med gjensidig frihandel. I det siste trekket kan EU velge mellom å gjengjelde eller ikke gjengjelde USAs handlinger.

Hvis USA kjenner naturens trekk med sikkerhet, kan vi løse spillet ved hjelp av baklengs induksjon. I *figur 4.3* er likevektene markert med svarte bokser og hver aktørs foretrukne handling er markert med tykk strek i figuren. Da kan vi finne to delspillperfekte likevekter. Det ene tilfellet er hvis USA med sikkerhet vet at EU er hard ( $p = 1$ ). Ved å begynne med det siste trekket, ser vi at EU vil gjengjelde



tiltakene hvis EU er av "hard" type, siden  $-1 > -2$ . Dette vet USA, og de vil ikke ønske å opprettholde tiltakene når EU er "hard" da  $0 > -1$ . Derfor vil USA i dette tilfellet foretrekke å gjenopprette situasjonen med frihandel enn å opprettholde tiltakene.

Den andre delspillperfekte likevekten er at USA opprettholder tiltakene, og EU ikke gjengjelder disse. Dette vil gjelde hvis USA vet med sikkerhet at EU er myk strategisk type ( $p = 0$ ). Hvis EU er "myk" og USA opprettholder tiltakene, vil EU i det siste trekket ikke gjengjelde siden  $-2 < -1$ . USA vet at en myk strategisk type av EU ikke gjengjelder, og vil derfor velge å ikke oppheve tiltakene. Da oppnår de 1 istedenfor -1, gitt preferansene i modellen.

Siden USA i modellen må handle under usikkerhet ( $0 < p < 1$ ) kan ikke spillet løses ved hjelp delspillperfekte likevekter siden de ikke skiller mellom beslutningsnodene. En rimelig likevektsløsning krever at den trekkende spilleren må ha en oppfatning av hvilken beslutningsnode som er blitt nådd, ved enhver informasjonsmengde<sup>101</sup>. Har informasjonsmengden flere noder, som i denne modellen, er aktørens oppfatning en sannsynlighetsfordeling. Hvis USA skal opprettholde tiltakene, må deres forventede nytte ( $fn$ ) av å ikke oppheve disse ( $fn_{io}$ ) være større enn den forventede nytten av å oppheve ( $fn_o$ ). Dette avhenger av USAs sannsynlighetsvurderinger om EUs mulige strategiske typer. For at  $fn_{io} > fn_o$ , må sannsynligheten for at EU er "hard" ( $p$ ), være tilstrekkelig liten. Ut fra antagelsene jeg har gjort om preferansene blir forventet nytte slik:

$$(4.3.1) \quad fn_{io} = p(-1) + (1 - p)(1) = 1 - 2p$$

---

<sup>101</sup> Geir B. Asheim 2001. *Forelesningsnotater i spillteori våren 2001*. Tilgjengelig på <http://folk.uio.no/gasheim/m3v01t4.pdf> [online 27.01.04]

$$(4.3.2) \quad fn_o = p(0) + (1 - p)(0) = 0.$$

Det gir:

$$(4.3.3) \quad fn_{io} = 1 - 2p > 0 = fn_o$$

hvis USA ikke skal oppheve tiltakene. Ved å løse med hensyn på  $p$  finner vi:

$$(4.3.4) \quad p < \frac{1}{2}$$

for at USA ikke skal oppheve tiltakene. Altså må USAs vurdering av sannsynligheten for at EU er en hard strategisk type,  $p$ , være større enn  $\frac{1}{2}$  for at de vil oppheve tiltakene, gitt at preferansene er som antatt.

#### 4.3.4 Likevektsløsninger

Denne modellen har som vist ovenfor, to stabile løsninger. I begge tilfellene velger EU å ikke gjengjelde USAs handling<sup>102</sup>. Begge løsningene er *bayesiansk perfekte likevekter*. En bayesiansk perfekt likevekt bygger på at aktørenes strategier er beste svar mot hverandre for alle mulige delspill, gitt aktørenes virkelighetsoppfatninger, og at aktørenes virkelighetsoppfatninger oppdateres underveis ved hjelp av Bayes' regel, hvis dette er mulig (Hovi 2002: 8. oktober). Altså består en perfekt bayesiansk likevekt av oppfatninger og strategier som er konsistente i likevekt. Hver aktørs strategi er optimal for hver node i spillet og alle oppfatningene er konsistente med

---

<sup>102</sup> Tilfellet der USA ikke innfører noen importbegrensende og status quo opprettholdes er også å betrakte som en handling. At EU i modellen ikke har noen handlingsalternativer i status quo har jeg tidligere begrunnet under 4.3.1.

likevektsstrategiene langs likevektsstien, gitt oppfatingene og strategiene til de andre aktørene (Morrow 1994: 162).

Her kan vi finne de bayesiansk perfekte likevektene ved å kombinere baklengs og forlengs induksjon. I den ene likevekten, hvis  $p < \frac{1}{2}$ , opprettholder USA tiltakene, og i det siste trekket vil EU ikke gjengjelde, hvis de er en "myk" strategisk type. I den andre likevekten, hvis  $p > \frac{1}{2}$ , velger USA å oppheve tiltakene og EU vil ikke gjengjelde<sup>103</sup>.

Den førstnevnte likevekten er *separerende*. En separerende likevekt avslører den strategiske typen til en aktør (Ordeshook 1992: 239). Den gjør det mulig, når spillet er slutt, for den aktøren som handlet under usikkerhet å se Naturens trekk når spillet er slutt. I modellen er det kun hvis USA ikke opphever beskyttelsestiltakene det vil være mulig å avsløre EUs strategiske type. Dette forutsetter at USAs oppfatning er at  $p < \frac{1}{2}$ . Dette kan vises ved å anvende Bayes' regel for betingede sannsynligheter.

Bayes' regel:

$$(4.3.5) \quad P(A|B) = [ P(B|A) P(A) ] / [ P(B|A) P(A) + P(B|\sim A) P(\sim A) ]$$

La A betegne en hard strategisk type av EU. Tilsvarende betegner  $\sim A$  en myk strategisk type av EU. Videre betegner B at EU ikke gjengjelder de amerikanske tiltakene. Dermed får vi:

Sannsynligheten for at EU ikke iverksetter gjengjeldene sanksjoner gitt at EU er "hard":

$$(4.3.6) \quad P(B|A) = 0$$

---

<sup>103</sup> I tilfellet der  $p = \frac{1}{2}$  vil USA randomisere over de tilgjengelige strategiene.

Sannsynligheten for at EU iverksetter gjengjeldene sanksjoner gitt at EU er ”myk”:

$$(4.3.7) \quad P(B|\sim A) = 1$$

Sannsynligheten for at EU er ”hard”:

$$(4.3.8) \quad P(A) = p$$

Sannsynligheten for at EU er ”myk” :

$$(4.3.9) \quad P(\sim A) = 1 - p$$

Ved å sette inn i Bayes’ regel får vi:

$$(4.3.10) \quad P(A|B) = [ 0(p) ] / [ 0(p) + 1(1 - p) ] = 0$$

som er sannsynligheten for at EU er hard gitt at EU ikke gjengjelder USAs tiltak.

Den andre likevekten er *ikke-separerende* (Ordeshook 1992: 239). USA vil ikke avsløre EUs strategiske type med sikkerhet hvis  $p > 1/2$ . Her vil USA oppheve tiltakene. EU vil ikke gjengjelde uavhengig av hvilken strategisk type de er. Dermed er dette en ikke-separerende likevekt siden USA ikke vet om EU var en ”hard” eller ”myk” strategisk type når spillet er slutt.

Dette kan vises tilsvarende ved Bayes’ regel. Forskjellen fra den separerende likevekten er at i dette tilfellet er:

$$(4.3.11) \quad P(B|A) = 1$$

Ved å sette inn i Bayes' regel får vi:

$$(4.3.12) \quad P(A|B) = [I(p)] / [I(p) + I(1-p)] = p / p(1-p) = p$$

som er sannsynligheten for at EU er hard gitt at EU ikke gjengjelder når USA opphever tiltakene.

I modellen må USA fatte beslutninger under usikkerhet, men modellen gir ingen ny informasjon USA må ta hensyn til underveis. USAs sannsynlighetsvurderinger er dermed gitt forut for modellen.

Binmore (1993: 321-337) diskuterer fruktbarheten av å anvende bayesiansk oppdatering av informasjon i spillteoretiske modeller og påpeker problemet med at *oppfatningene* til aktørene er gitt forut for modellen. I dette tilfellet vil USAs antagelser om sannsynlighetene for hvilken strategisk type EU er, være gitt forut for modellen. Dermed bidrar Bayes regel kun til å sikre *konsistens* mellom oppfatninger og handling. Likevel er metoden egnet for å finne *mulige* likevekter, selv om den ikke bidrar til peke ut hvilken likevekt som vil bli realisert.

## 4.4 EUs tredje type

I det foregående antok jeg at EU enten hadde preferanser som i Fangenes dilemma eller var konfliktvegrende, og at USA enten opphevet tiltakene eller lot være. Da ville gjengjeldelse fra EU kun ville inntreffe hvis de var en "hard" strategisk type. Nå vil jeg inkludere en tredje variant. Her vil det være mulig for EU å være en mellomliggende, "moderat", strategisk type, som ikke vil gjengjelde hvis USA opphever deler av tiltakene. Dette impliserer at USA får et nytt alternativ når de skal foreta sitt første trekk. I tillegg til å oppheve eller ikke oppheve tiltakene, har de nå muligheten til å oppheve tiltakene *delvis*. Denne formen for handling vil være av mer

moderat karakter enn de som har vært omtalt tidligere. USAs hensikt ved å anvende denne formen for tiltak vil være å unngå gjengjeldelse fra EUs side, men likevel oppnå en viss beskyttelse av egen industri. I denne saken er det nærliggende å se på EUs trusler om begrensede sanksjoner sommeren 2002 som et signal for denne muligheten. Da truet EU med å iverksette begrensede sanksjoner mot USA hvis de ikke foretok betydelige lettelser i de opprinnelige tiltakene. USA opphevet store deler av straffetollen og EU iverksatte ingen sanksjoner i denne omgangen. En annen mulighet er at USA etter den endelige dommen i WTO kun opphevet deler av tiltakene, slik at EU ikke ville vært tjent med å iverksette sanksjoner hvis de var en moderat strategisk type.

#### 4.4.1 Forutsetninger

Her antar jeg at EU fortsatt har fullkommen og fullstendig informasjon. EU handler etter at USA har valgt og kan dermed reagere på USAs handling. I tillegg kjenner EU USAs preferanser, og det er åpent kjent at aktørene er rasjonelle. USA på sin side, må handle under ufullstendig informasjon. De kjenner riktignok preferansene til EUs mulige strategiske typer, men er usikker på hvilken type EU faktisk er. Dermed vil USAs valg avhenge av forventningene om hvilken type EU er, samt egen nyttefunksjon. USAs forventede nytte kan settes opp slik for de ulike alternativene for USA:

$$(4.3.1) \quad fn_{io} = T - 2T(p + q)$$

$$(4.3.2) \quad fn_{od} = T' - 2pT'$$

$$(4.3.3) \quad fn_{oh} = T''$$

Der *io* benevner *ikke oppheve*, *od* benevner *oppheve delvis* og *oh* benevner *oppheve helt*.  $T$ ,  $T'$  og  $T''$  står for de respektive belønningene og vil ved gjengjeldelse fra EUs hold gi tilsvarende negativ utbetaling, altså tap slik at:

$$(4.3.4) \quad T > T' > T'' \equiv 0 > -T' > -T$$

Selv om denne modellen åpner for en ny strategisk type av EU, vil ikke preferanserangeringen til de foregående typene endres. Hvis EU er hard (se tabell 4.3), vil de fortsatt ha preferanser som i Fangenes dilemma og foretrekke ensidig brudd fremfor gjensidig samarbeid, fremfor handelskrig som igjen er bedre enn ensidig frihandel. Likeledes vil en myk utgave av EU (se tabell 4.5), fortsatt ha konfliktvegrende preferanser og rangere frihandel foran ensidig brudd, foran ensidig frihandel og til slutt handelskrig. Disse rangeringene må komplementeres med hvordan EU vil reagere hvis USA eventuelt opphever tiltakene delvis. Hvis EU er hard, vil EU gjengjelde enhver form for amerikanske tiltak som rammer EU. Tilsvarende gjelder fortsatt antagelsen om at hvis EU er myk strategisk type, vil EU ikke ønske å gjengjelde, enten USA ikke opphever helt eller delvis. Om EU derimot er moderat (se tabell 4.4), vil USA bli møtt med gjengjeldelse hvis USA velger å ikke oppheve noen tiltak, mens delvis oppheving ikke vil gjengjeldes. Dette kan illustreres ved å se på EUs trusler om sanksjoner fra den korte listen<sup>104</sup>, der en viktig betingelse for at EU ikke skulle iverksette sanksjoner var at USA foretok betydelige oppmykninger av de opprinnelige tiltakene.

I løpet av sommeren 2002 ble opp i mot halvparten av de opprinnelige tiltakene fjernet, og EU gjengjeldte ikke. Det kan tyde på at USA oppfattet EU som en moderat eller hard aktør. I den forbindelse er det viktig å ha i mente at de begrensede sanksjonene skulle iverksettes allerede høsten 2002, mens saken var til behandling i WTO. Det samme ministerrådet vedtok også en lang liste med sanksjoner<sup>105</sup>, som skulle iverksettes hvis USA ikke umiddelbart trakk tiltakene tilbake etter en endelig dom i WTO, eller senest fra 20. mars 2005. Dette kan tyde på at EU ønsket å stå fram som en hard aktør, der sanksjonene ville iverksettes hvis USA ikke fullt og helt fjernet tiltakene.

---

<sup>104</sup> Council Regulation (EC) No 1031/2002, vedlegg 1.

<sup>105</sup> Ibid. vedlegg 2.

Oversikt over aktørenes preferanserangering ved EUs mulige strategiske typer:

*Tabell 4.3. EU hard strategisk type*

		EU	
		Gjengjelde	Ikke gjengjelde
USA	Ikke oppheve	-2, -2	2, -3
	Oppheve delvis	-1, -1	1, -2
	Oppheve helt	-3, -1	0,0

*Tabell 4.4. EU moderat strategisk type*

		EU	
		Gjengjelde	Ikke gjengjelde
USA	Ikke oppheve	-2, -2	2, -3
	Oppheve delvis	-1, -2	1, -1
	Oppheve helt	-3, -1	0,0

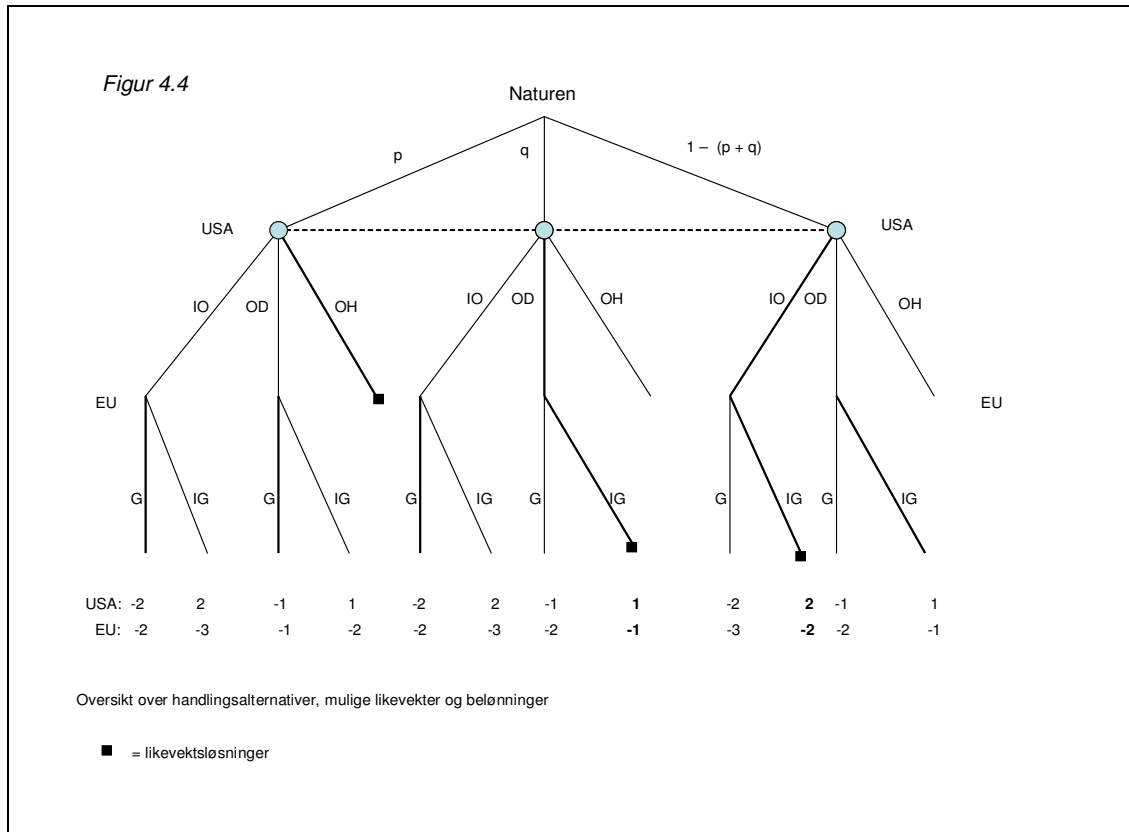
*Tabell 4.5. EU myk strategisk type*

		EU	
		Gjengjelde	Ikke gjengjelde
USA	Ikke oppheve	-2, -3	2, -2
	Oppheve delvis	-1, -2	1, -1
	Oppheve helt	-3, -1	0,0



#### 4.4.2 Modellen

Ved å sette opp modellen på ekstensiv form vises aktørenes mulige handlingsalternativer i de forskjellige periodene. Hver aktørs foretrukne handlingsvalg er i *Figur 4.4* markert med tykk strek og likevektsløsningene er markert med svarte bokser.



#### Forklaring:

Først trekker naturen. Den avgjør EUs strategiske type. EU er hard med en sannsynlighet  $p$ , moderat med en sannsynlighet  $q$ , og myk med sannsynligheten  $1 - (p + q)$ . Deretter velger USA om beskyttelsestiltakene skal ikke oppheves (io), oppheves delvis (od) eller oppheves helt (oh). Til slutt velger EU om de skal gjengjelde (g) eller ikke gjengjelde (ig) USAs handlinger. Under figuren står hver

aktørs utbetaling i de ulike sluttnodene (unntatt der USA opphever tiltakene helt og begge får null, markert med bokser).

#### 4.4.3 Modellens løsning

Her vil jeg først vise hvordan USA ville valgt hvis de kjente naturens trekk. Da kan man finne de delspillperfekte likevektene ved baklengs induksjon. Hvis USA vet at EU er hard strategisk type, vet de at EU vil gjengjelde begge variantene av amerikanske tiltak. Når det er tilfellet, vil USA komme best ut ved å oppheve tiltakene helt. I den andre likevekten, der USA med sikkerhet vet at EUs strategiske type er moderat, vil EU kun gjengjelde hvis USA opprettholder tiltakene helt. Hvis USA delvis opphever tiltakene, vil EU komme bedre ut ved å ikke gjengjelde. Dette vet USA, og de vil maksimere sin nytte ved å delvis oppheve tiltakene. Er EUs strategiske type derimot myk, og USA vet dette med sikkerhet, vil det være mest lønnsomt for USA å ikke oppheve noen av beskyttelsestiltakene. EU vil da ha konfliktvegrende preferanser, og de vil ikke gjengjelde de amerikanske tiltakene.

I EUs omfattende trusler krever EU at tiltakene skal *oppheves* for at de ikke skal gjengjelde. Dermed ønsker EU å fremstå som en hard strategisk type. Hvis vi antar at det ikke er noen kostnad ved å fremme trussel om gjengjeldelse, vil selv en moderat og myk utgave av EU fremme trusler der de ønsker å fremstå som en hard strategisk type. I begge tilfellene vil EU komme bedre ut hvis USA bøyer av og opphever beskyttelsestiltakene. Dette vet USA, og kostnadsfrie trusler vil ikke påvirke spillet. Det vil kun være en hard eller moderat strategisk type av EU som vil gjengjelde hvis USA ikke opphever beskyttelsestiltakene i det hele tatt, og en moderat strategisk type av EU vil ikke iverksette truslene hvis USA opphever de opprinnelige tiltakene delvis.

Da ministerrådet vedtok sanksjonene visste de at hvis USA ikke bøyd av ville de, om de ikke iverksatte sanksjonene de hadde truet med, blitt avslørt som bløffmakere. Dette kan betraktes som en kostnad og gir truslene økt troverdighet. Fearon (1997: 69)

argumenterer for at ”..a principal way that a leader generate costly signals in crisis by creating *audience costs* that would be suffered if the leader backed down or backed away from a public threat or warning issued in a crisis. Audience costs arise chiefly from the reaction of domestic political audiences interested in whether foreign policy is successfully or unsuccessfully handled by the leadership”.

USA vil iverksette de tiltakene som maksimerer forventet nytte. Ved å anvende formlene fra 4.4.1 får vi sannsynlighetene for at de ulike tiltakene maksimerer forventet nytte:

$$(4.4.5) \quad fn_{io} = p (-2) + q (-2) + [1 - (p + q)] (2) = -4(p + q) + 2$$

$$(4.4.6) \quad fn_{od} = p (-1) + q (1) + [1 - (p + q)] (1) = 1 - 2p$$

$$(4.4.7) \quad fn_{oh} = p (0) + q (0) + [1 - (p + q)] (0) = 0$$

Siden vi har antatt at USA velger handling ut fra hvilket handlingsalternativ som maksimerer forventet nytte, må vi finne under hvilke betingelser for forventningene om EUs aktørtype (henholdsvis  $p$ ,  $q$  og  $1 - (p + q)$ ) USAs tilgjengelige handlingsalternativer (ikke oppheve, oppheve delvis og oppheve helt) maksimerer forventet nytte.

Dermed vil USA velge om beskyttelsesavgiftene skal; ikke oppheves, oppheves delvis eller oppheves helt, avhengig av hvordan de vurderer sannsynlighetene for EUs mulige strategiske typer. Ser vi på EUs trussel om begrensede sanksjoner og vi antar at oppmykingene USA innførte sommeren 2002 tilfredstilte en moderat strategisk type av EU, kan det tolkes som at USA oppfattet EU enten som en moderat eller hard strategisk type, fordi de betraktet truslene som troverdige. Hadde USAs sannsynlighetsvurdering av EU som myk strategisk type vært tilstrekkelig stor, ville de ikke imøtekommet betingelsene EU stilte i forbindelse med trusselen om begrensede sanksjoner. Tilsvarende tyder USAs fullstendige tilbaketrekking av importrestriksjonene den 4. desember 2003 på at de vurderte EU som en hard

strategisk type i tilstrekkelig stor grad. Hvis USA oppfattet EU som moderat ville de betraktet EUs trusler om omfattende sanksjoner som bløff, og opprettholdt beskyttelsestiltakene, men i en redusert utgave. Riktignok har USA innført et lisenssystem etter at beskyttelsestiltakene ble opphevet som EU kommer til å følge med argusøyne<sup>106</sup>. Det røkner likevel ikke ved det faktum at USA har opphevet tiltakene fullstendig. Nedenfor vil jeg se nærmere på under hvilke betingelser USA vil iverksette de ulike tiltakene.

#### 4.4.4 Likevektsløsninger

I modellen er det tre perfekt bayesianske likevekter. Hvis  $p + q \geq \frac{1}{2}$  og  $p \geq \frac{1}{2}$  vil USA oppheve de importbegrensende tiltakene fullstendig (se figur 4.5). Da vil  $fn_{oh} \geq \max[fn_{io}, fn_{od}]$ . Gitt USAs initiale oppfatning, kan de da ikke gjøre noe bedre enn å oppheve tiltakene helt. EU på sin side vil heller ikke iverksette noen gjengjeldende tiltak, og frihandel vil bli gjenopprettet. Denne likevekten er ikke-separerende. Hvis USA opphever tiltakene, vil EU foreta samme handling, ikke gjengjelde, uansett hvilken strategiske type de er. Dette kan vises formelt ved å anvende Bayes' regel for betingede sannsynligheter. Når det er usikkerhet om tre alternativer, vil den kunne se slik ut:

$$(4.4.8) \quad P(A|B) = P(B|A)P(A) / [P(B|A)P(A) + P(B|A')P(A') + P(B|A'')P(A'')]$$

La A betegne at EU er en hard strategisk type. A' og A'' betegner henholdsvis myk og moderat strategisk type. B symboliserer at EU ikke gjengjelder.

Det gir:

---

<sup>106</sup> EU 2003: "While the EU welcomes the US decision to abide by the WTO's decision and uphold the rule-based approach of the international trading system, it will continue to monitor the US licensing system to ensure that this mechanism is applied in full conformity with WTO rules". *Report on United States Barriers to Trade and Investment 2003*. EU kommisjonen, Brussel Desember 2003. Tilgjengelig på: [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/usa/pr191203\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/usa/pr191203_en.htm) [online 16.01.04]

$$P(A) = p, P(A') = q, P(A'') = 1 - (p + q), P(B|A) = 1, P(B|A') = 1, P(B|A'') = 1$$

Ved å sette inn Bayes' regel finner vi:

$$(4.4.9) \quad P(A|B) = [1(p)] / [1(p) + 1(q) + 1 - (p + q)] = p$$

som er sannsynligheten for at EU er en hard strategisk type når USA opphever tiltakene, gitt at EU ikke gjengjelder.

I den andre likevekten vil USA oppheve tiltakene delvis. Den gjelder hvis  $p + \frac{1}{2}q \geq \frac{1}{2}$  og  $p < \frac{1}{2}$  (se figur 4.5), for da vil  $\max[f_{io}, f_{oh}] < f_{od}$ . USAs beste trekk vil, gitt oppfatningene som er bestemt forut for modellen, være å oppheve tiltakene delvis. EU vil da ikke gjengjelde hvis den strategiske typen er moderat eller myk. Denne likevekten er semi-separerende. Den utelukker at EU kan være hard strategisk type, men den skiller ikke en moderat fra en myk strategisk type ved spillets slutt. Ved å anvende Bayes' regel kan dette vises formelt.

Her betegner A at EU er moderat. A' og A'' betegner henholdsvis hard eller myk strategisk type. B symboliserer fortsatt at EU ikke gjengjelder.

Det gir:

$$P(A) = q, P(A') = p, P(A'') = 1 - (p + q), P(B|A) = 1, P(B|A') = 0 \text{ og } P(B|A'') = 1$$

Ved å sette inn Bayes' regel gir det

$$(4.4.10) \quad P(A|B) = [q(1)] / [q(1) + (1 - (p + q))] = q / (1 - p)$$

som er sannsynligheten for at EU er moderat strategisk type når USA velger å delvis oppheve tiltakene, gitt at EU ikke gjengjelder.

I den tredje og siste bayesiansk perfekte likevekten vil USA ikke oppheve tiltakene. Det krever at oppfatningene deres er at  $p + \frac{1}{2}q < \frac{1}{2}$  og  $p + q < \frac{1}{2}$  (se *figur 4.5*). Da kan USA ikke foreta en annen handling som gir høyere forventet nytte. EU vil da i likevekt ikke gjengjelde tiltakene. Det forutsetter at EU er en myk strategisk type. Denne likevekten er semi-separerende selv om det kun er en myk utgave av EU som ikke vil gjengjelde USAs tiltak, for den skiller ikke mellom en moderat eller hard strategisk type av EU.

La A betegne at EU er en myk strategisk type, og  $\sim A$  betegner at EU er hard eller moderat. B symboliserer også i dette tilfellet at EU velger å ikke gjengjelde de amerikanske tiltakene.

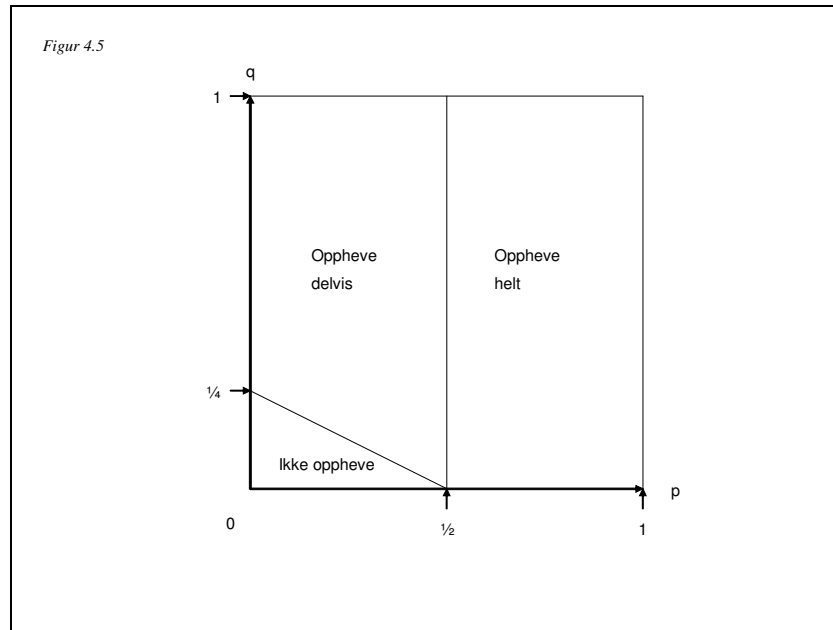
Da får vi at:

$$P(A) = 1 - (p + q), P(\sim A) = p + q, P(B|A) = 1 \text{ og } P(B|\sim A) = 0$$

Når vi setter dette inn i Bayes' regel finner vi:

$$(4.4.11) \quad P(A|B) = [1(1 - (p + q))] / [1(1 - (p + q)) - (p + q)(0)] = 1$$

som er sannsynligheten for at EU er myk gitt at USA ikke opphever tiltakene når EU ikke gjengjelder.



Figur 4.5 viser betingelsene for p og q ved USAs ulike handlingsalternativer, gitt antagelsene om USAs preferanser<sup>107</sup>.

## 4.5 Avslutning

I dette kapittelet har jeg diskutert betingelser for at trusler skal være effektive. Jeg viste at EUs trusler var tilstrekkelig relevante, alvorlige, fullstendige og klare. I hvilken grad truslene var tilstrekkelig alvorlige og troverdige er mer komplisert. Ut fra tilgjengelig informasjon valgte jeg å anta at EUs trusler om omfattende sanksjoner var tilstrekkelig alvorlige. Da ville USA ha foretrukket å trekke tiltakene tilbake, hvis de hadde blitt iverksatt. Gitt kriteriene for effektive trusler ellers var oppfylt, var det avgjørende om USA oppfattet EUs trusler om sanksjoner som tilstrekkelig troverdige. For å analysere dette valgte jeg å anvende modeller der USA ikke hadde full kjennskap til i hvilken grad EU faktisk ville iverksette truslene hvis USA ikke bøyd av. Det springende punktet her var ikke om EU hadde evnen til å iverksette truslene. Det synes klart at de hadde. Truslene var innenfor WTOs regelverk, og EU hadde på

<sup>107</sup> Takk til Jon Hovi for denne fremstillingen av betingelsene for USAs handlingsalternativer.

et tidlig stadium vedtatt hvordan de skulle iverksettes. Det jeg har forsøkt å analysere er i hvilken grad USA antok at det var i EUs *interesse* å iverksette truslene.

Ved å gjøre ulike antagelser om hvilke preferanser EU kunne tenkes å ha, og at USA ikke kjente disse med sikkerhet, har jeg vist at USAs oppfatninger av EU var avgjørende for hvordan de handlet. Modellene viste at trusler kan bidra til å fremme samarbeid, som i denne modellen, der samarbeid blir gjenopprettet, hvis kravene til effektive trusler er oppfylt.

Siden USA opphevet importrestriksjonene den 4. desember 2003, kun få dager før EUs tidsfrist gikk, tyder det på at EUs trusler var med på å påvirke USAs handling. Altså at USA oppfattet EUs trusler som troverdige. Mulige årsaker kan være at sanksjonene EU truet med var såkalte smarte sanksjoner og at EU var raskt ute med å vedta tidsfrister for konkrete sanksjoner i ministerrådet. Når ministerrådet vedtok truslene økte deres troverdighet, da deres vedtak gir en større grad av binding enn om vedtaket hadde vært fattet av kommisjonen. Smarte sanksjoner sikter på å ramme myndighetene i mottakerlandet. I dette tilfellet var EUs trusler rettet mot import fra stater i USA som kan utgjøre vippepunkter i det kommende presidentvalget. Paradoksalt nok kan det tenkes at det forrige presidentvalget var en avgjørende grunn til at sanksjonene ble innført. I det neste kapitlet vil jeg derfor vise hvilken betydning innenrikspolitiske forhold i USA kan ha hatt på håndteringen av denne saken.





# Kapittel 5. Nasjonale aktørers betydning

## 5.1 Introduksjon

Selv om både EU og USA kan fremstå som mangehodete troll har jeg hittil betraktet dem som enhetlige aktører. I dette kapittelet vil jeg lette på antagelsen om at USA var en enhetlig aktør. For EUs vedkommende vil jeg fortsatt beholde antagelsen om at EU oppførte seg som om den var en enhetlig aktør<sup>108</sup>. Ved å se på hvilke hensyn de amerikanske myndighetene må ta på det innenrikspolitiske nivået når de vedtar politikken på det internasjonale nivået, vil jeg belyse samspillet mellom nivåene. I handelskonflikten om importavgifter på stål har den amerikanske stålindustrien og politikere fra ståldistrikter presset på for å beskytte hjemlig industri. Det kom klart frem da Bush opphevet beskyttelsestiltakene 4. desember 2003. Da uttrykte stålindustrien dyp skuffelse og anklaget Bush for løftebrudd. I tillegg hadde over hundre kongressrepresentanter i forkant bedt om at beskyttelsestiltakene måtte opprettholdes i et brev til president Bush<sup>109</sup>. Ved å analysere hvordan ulike interessegrupper søker å påvirke myndighetene og i hvilken grad de lykkes med dette vil jeg vise hvordan presidenten må ta hensyn til hva som er akseptabel politikk på det nasjonale nivået. Siden Kongressen ikke har hatt direkte innflytelse på behandlingen av beskyttelsestiltakene vil det nasjonale nivået – ratifiseringsmyndigheten – være elektoratet.

---

<sup>108</sup> EUs handelstalsmann Antony Gooch uttrykte klar støtte fra ministerrådet til kommisjonens strategi; “Today, the 15 Member States lent unanimous support to the European Commission in its strategy to respond to the illegal safeguard measures taken by the USA on steel in late March”. Brussel 07.05.2002, tilgjengelig på [http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/april/tradoc\\_113966.pdf](http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/april/tradoc_113966.pdf) [online 21.04.04].

<sup>109</sup> American Iron and Steel Institute gikk umiddelbart ut med et nyhetsskriv der de uttrykte skuffelse over presidentens vedtak. Tilgjengelig på <http://www.steel201.com/newsroom/tariffs031204.pdf> [online 22.03.04]. Tidligere, den 24. november, sendte 108 kongressrepresentanter et brev til presidenten der de krevde at beskyttelsestiltakene måtte opprettholdes som planlagt, hvis ikke ville stålindustrien igjen komme i store vanskeligheter. Tilgjengelig på <http://www.steel201.com/newsroom/Nov108MOCletterBushrelease.pdf> [online 24.03.04]

Her vil jeg først diskutere betydningen av det innenrikspolitiske nivået i amerikansk politikk, både med hensyn på det politiske systemet i USA og med hensyn på ulike interessegruppers muligheter for politisk innflytelse. Derneſt vil jeg gjennomgå tankegangen bak to-nivåspill og diskutere noen teoretiske implikasjoner av dette. Videre vil jeg vise hvordan ulike faktorer på det nasjonale nivået påvirker forhandlingene på det internasjonale nivået. Til slutt vil jeg modellere stålkonflikten som en modell der presidentens handling krever ratifisering på det nasjonale nivået.

## 5.2 Det nasjonale nivåets betydning i internasjonal handelspolitikk

I det foregående har modellene vært basert på antagelsen om at både EU og USA opptrer som rasjonelle enhetlige aktører. Det innebar at jeg overså to potensielle kilder til innflytelse på beslutningsprosessen hos de respektive myndighetene. For det første kan uoverensstemmelser *internt* i de utøvende organene påvirke hvilken politikk som føres. Her må man dels ta hensyn til ulike grupperingers relative styrke i det utøvende organet og dels ta hensyn til at nøkkelaktører kan ha ulike oppfatninger om hvilken politikk som bør føres. For det andre kan myndighetenes preferanser *avvike* fra elektoratets i representative demokratier<sup>110</sup>. Dermed kan velgerne avsette myndighetene ved neste valg, hvis de ikke er fornøyde med politikken som har blitt ført. I det følgende vil jeg vektlegge hvordan myndighetene må balansere egne ønsker, elektoratets preferanser og andre staters interesser når de skal utforme sin handelspolitikk.

---

<sup>110</sup> Her kan det tillegges at ministerrådet i EU ikke er direkte valgt, og misnøye med EUs politikk vil gjenspeiles ved nasjonale valg da ministerrådet utgår fra medlemsstatenes regjeringer. Det er kun Europaparlamentet som er direkte valgt av EUs organer, og det har en langt svakere posisjon enn parlamenter i demokratiske nasjonalstater. Dette utgjør kjernen i det som omtales som EUs demokratiunderskudd.

Myndighetene må ta hensyn til intern uenighet og velgernes ønsker<sup>111</sup>. I følge medianvelgerteoremet vil presidentkandidater legge seg tett opp til medianvelgeren for å maksimere oppslutningen. Medianen er den posisjonen som har halvparten av velgerne på hver side. Dette krever at velgerne har entoppede preferanser langs en dimensjon (Hovi og Rasch 1993: 115). Det optimale nivået på handelsrestriksjoner vil sammenfalle med medianvelgerens preferanser siden det maksimerer politisk støtte på det nasjonale nivået (Mansfield, Milner og Rosendorff 2000: 305).

I det kommende vil jeg først gjøre rede for hvordan det amerikanske politiske systemet er bygget opp for å se på dets betydning for ulike gruppers mulighet til innflytelse. Derneft vil jeg se nærmere på stålindustriens og stålkonsumentenes motstridende interesser i saken og hvordan de har gått frem for å få gjennomslag for sine respektive synspunkter.

### 5.2.1 Det amerikanske politiske systemet

Det amerikanske politiske systemet gir presidentembetet stor grad av politisk innflytelse i forhold til regjeringssjefer i andre representative demokratier. Dette gjelder særlig i utenrikspolitikken. Likevel har kongressen en avgjørende rolle siden den har grunnlovsfestet enerett til å vedta lover<sup>112</sup>.

Internasjonale handelsavtaler berører både forholdet til andre stater og hjemlige produsenter og konsumenter. I slike saker har det siden mellomkrigstiden vært ulike former for delegering av myndighet fra kongressen til presidenten. Dagens ordning

---

<sup>111</sup> Dette impliserer at myndighetens primære mål er å bli gjenvalgt. Medianvelgerteoremet vektlegger nettopp politikernes ønske om å maksimere egen oppslutning for å sikre gjenvalg ved å legge politikken nær opptil medianvelgeren. Dette er best egnet når det er to partier som konkurrerer, slik det ofte blir ved flertallsvalg i enmannskretser.

<sup>112</sup> "All Legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives" the Constitution of the United States of America (1788), artikkel 1, seksjon 1.

med *Trade Promotion Authority*<sup>113</sup> (TPA) har siden Trade Reform Act av 1974 lagt det juridiske grunnlaget for presidentenes fullmakter når de har forhandlet frem internasjonale handelsavtaler (Lohmann og O'Halloran 1994: 598). TPA gir ikke presidenten en blankofullmakt til å inngå bindende avtaler, men mulighet til å forhandle frem avtaler som må godkjennes av kongressen for å tre i kraft. Det vesentlige er at lovgivningsprosessen ikke drar ut i tid siden avtaleforslaget fra presidenten kun skal godkjennes eller forkastes, men *ikke* endres av Kongressen (Brainard og Saphiro 2001).

Kongressen består av to kamre; Senatet og Representantenes hus. Alle representantene er valgt ved flertallsvalg i enmannskretser. Senatet betraktes som overhus, mens Representantenes hus betraktes som underhus. Det skyldes mer hvordan de er valgt enn forskjellene i lovgivningsmyndighet. Der er de temmelig sidestilte. Senatet består av to senatorer fra hver av de 50 delstatene. Representantenes hus gjenspeiler delstatenes befolkningstørrelse. De er valgt ut fra 435 enmannskretser. Dette bidrar til at kongressen representerer delstatenes interesser. Hver kongressrepresentant kan betraktes som en agent for sitt valgdistrikt eller delstat, med de tilhørende velgerne som prinsipal. På den annen side er presidenten valgt gjennom nasjonale valg og må ta mer helhetlige hensyn. Presidenten betraktes som agent for *nasjonen*, med dens velgere som prinsipal. I følge Lohmann & O'Halloran (1994: 598) fører dette til at kongressen ofte vil føre en mer proteksjonistisk politikk enn presidenten siden hver kongressrepresentant er mest opptatt av konsekvensene for sitt valgdistrikt. Årsaken ligger i at gevinsten av økt importbeskyttelse i en næring vil bli konsentrert til en eller få produsenter, mens kostnadene vil spres over alle konsumentene i hvert tilfelle. Dette påpekte Pareto allerede i 1909 (1971: 379 i Irwin 2002: 142), men gyldigheten av argumentet gjelder fortsatt.

---

<sup>113</sup> TPA gir Presidenten adgang til å forhandle frem handelsavtaler på egen hånd og som Kongressen kun kan akseptere eller forkaste. Dette blir også kalt *Fast Track legislation*. Denne typen av lovgivning ble innført første gang i 1934 og har siden vært fundamental i amerikansk handelspolitikk. Tidligere ble handelsavtaler ofte spolert ved endringer fra Kongressens side og hindret USAs deltagelse i slike (Irwin 2002: 146-151).

### 5.2.2 Stålprodusentenes interesser

I USA har myndighetene lange tradisjoner for å beskytte stålindustrien mot uønsket import. Siden midten av 1800-tallet har ulike tiltak blitt iverksatt for å hindre at import av stål utkonkurrerer egen industri. Riktignok har tollmurene generelt blitt lavere etter den annen verdenskrig. Dette skyldes først og fremst GATT samarbeidet. Derfor ble det oppfattet svært alvorlig da USA iverksatte beskyttelsestiltakene i mars 2002 med importavgifter på 30 prosent på en lang rekke stålprodukter.

Stålindustriens viktigste argumenter har vært hensynet til amerikanske industriarbeidsplasser og beskyldninger om at utenlandske produsenter subsidieres og dumper stålet på det amerikanske markedet. I løpet av 1980- og 1990-tallet sank antallet arbeidsplasser i stålindustrien fra 400.000 til 160.000<sup>114</sup>. Samtidig iverksatte myndighetene en lang rekke tiltak for å beskytte egen industri. De viktigste var avtaler om frivillig eksportbegrensning, utjevningsavgifter og beskyldninger om - og tiltak for å hindre - dumping (Conybeare 1987: 209-211, Irwin 2000: 132). I den samme perioden var produktivitetsforbedringer hovedgrunnen til at behovet for arbeidskraft ble mindre. I perioden mellom 1980 og 1996 ble effektiviteten mer enn fordoblet, fra ti til fire arbeidstimer per tonn stål<sup>115</sup>. Likevel er det importen av stål som betraktes som den største trusselen mot amerikanske arbeidsplasser.

Til tross for sine relativt få ansatte, har stålindustrien en uforholdsmessig stor andel beskyttelsestiltak. Ved utgangen av juni 2000 var 41 prosent av USAs anti-dumpingtiltak rettet mot ulike stålprodukter (Irwin 2000:117). Det viser at stålindustrien ofte får gjennomslag for sine krav i Washington. Stålindustrien er, som andre store industrier, aktive bidragsytere til valgkampanjer og har gode politiske kontakter. I følge Morck, Sepanski og Yeung (1997: 20) deler stålprodusentene seg i to kategorier i forhold til lobbyvirksomhet. De som kun gjør det i økonomiske

---

<sup>114</sup> I følge Brink Lindsay og Daniel T. Grisvold ved Center for Trade Policy Studies, CATO Institute. 05.11.99.

<sup>115</sup> *The Basic Steel Industry*. U.S. Department of Commerce, Office of Technology Policy. Desember 1996, sidene 18 -19.

nedgangstider og de som gjør det fortløpende uavhengig av økonomiske konjunkturer. Analysen konkluderte med at "Habitual lobbyists are firms with older equipment and have less invested in R&D, and account for the lion share of lobbying. Thus, the results suggest that habitual lobbyists have indeed invested less in productivity, but are more inclined to depend on political rent-seeking activities" (Morck, Sepanski og Yeung 1997: 20). Det stemmer overens med at amerikanske produsenter bruker en mindre andel av omsetningen på forskning og utvikling i forhold til sine konkurrenter på det internasjonale markedet<sup>116</sup>.

I markeder beskyttet mot import vil man forvente at prisen på varen ligger over verdensmarkedsprisen, og prisen på stål i USA ligger over gjennomsnittlig verdensmarkedspris<sup>117</sup>. Begrunnelsen for at USA iverksatte tiltakene var "that certain steel products are being imported into the United States in such increased quantities as to be a substantial cause of serious injury to the domestic industry producing articles like or directly competitive with the imported articles,..."<sup>118</sup>. Dette samsvarer med WTO avtalens krav om at "en slik vare blir importert til dets territorium i slike økte mengder,..., og under slike forhold at det volder eller truer med å volde alvorlig skade for den innenlandske industri..."<sup>119</sup>. USA mente dette hadde inntruffet og beskyttelsestiltakene ble derfor innført den 5. mars 2002.

### 5.2.3 Hensynet til stålkonsumentene

Konsumentene av stål ønsker lavest mulig pris, så for dem medfører en prisøkning som følge av importavgifter høyere utgifter. Selv om det blant stålkonsumentene

---

<sup>116</sup> Amerikanske produsenter bruker i snitt under 0.5% av omsetningen på forskning og utvikling, mens de internasjonale konkurrentene bruker gjennomsnittlig over 1%, side 41 i *The Basic Steel Industry*. U.S. Department of Commerce, Office of Technology Policy. Desember 1996.

<sup>117</sup> Det betyr ikke at prisene i USA er høyere i alle kategorier av stålprodukter over hele verden, men at de ligger over et gjennomsnitt. Consuming Industries Trade Action Coalition (CITAC); *Citac Steel Task Force: April Steel Pricing Data Shows U.S. Prices Are Still at Top of World Markets*. 9. mai 2003. Tilgjengelig på [http://www.citac.info/release/2003/09\\_05.htm](http://www.citac.info/release/2003/09_05.htm) [online 20.04.04].

<sup>118</sup> Steel, Investigation No. TA-201-73 *Volume 1: Determinations and Views of Commissioners*. U.S. International Trade Commission. Desember 2001.

<sup>119</sup> St.prp. nr. 65 1993-94. Vedlegg 1. Avtale om beskyttelsestiltak. Artikkel 2.1.

finnes mektige industrier, spesielt bilindustrien, fikk de ikke gjennomslag for sitt syn da beskyttelsestiltakene ble iverksatt. Denne saken var relativt sett mye viktigere for produsentene enn for konsumentene av stål. Til tross for at bilindustrien er en viktig industri, vil den ikke investere like mye ressurser i å fremme sin sak som stålindustrien for stål utgjør en begrenset del av dennes kostnader. Dessuten har politikerne tradisjonelt vært lydhøre overfor stålindustriens krav. Brink Lindsey, direktør ved Cato Institute's Center for Trade Policy Studies, hevder<sup>120</sup> at "..., Big Steel is addicted to relying on political fixes whenever possible. More than any other industry, it has systematically integrated the quest for competition-stifling trade barriers into its core business strategy". Dette illustrerer problemet med konsentrerte gevinster og spredte kostnader når handelsrestriksjoner iverksettes, men det skal nevnes at bilindustrien og andre konsumenter engasjerte seg sterkere *etter* at beskyttelsestiltakene ble iverksatt.

Ved å se på de totale effektene for økonomien finner man at handelsrestriksjoner normalt bidrar til et samfunnsøkonomisk tap (Irwin 2002: Kapittel 2). I denne saken viste selv U.S. International Trade Commissions egne beregninger at tiltakene påførte USA et årlig tap på 30 millioner dollar.<sup>121</sup> I tillegg var EU svært nær ved å iverksette gjengjeldende sanksjoner, som følge av WTO-dommen. Det ville ha rammet amerikansk eksport til en verdi av 2 milliarder dollar. Med Bush sin opphevelse av beskyttelsestiltakene den 4. desember 2003 bøyde USA av få dager før EUs frist gikk ut. Dermed opphevet også EU sin trussel om å iverksette gjengjeldene sanksjoner<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> "Stand Up To Big Steel", Brink Lindsey. 30 november 2000. Tilgjengelig på <http://www.cato.org/cgi-bin/scripts/printtech.cgi/dailys/11-30-00.html> [online 07.02.2004]. Cato Institute er en liberteriansk tenketank og forfekter et grunnsyn med staten som nattvekerstat.

<sup>121</sup> U.S. International Trade Commission. Steel: Monitoring developments in the domestic industry, September 2003, side 28.

<sup>122</sup> Council Regulation (EC) No 2168/2003 of 12 December 2003 repealing Regulation (EC) No 1031/2002 establishing additional customs duties on imports of certain products originating in the US, *Official Journal of the European Union* 13.12.2003.



## 5.3 To-nivåspill

Ovenfor har jeg antydnet muligheten av at presidenten var presset av hjemlige særinteresser da han innførte beskyttelsestiltakene i 2002. I de foregående kapitlene er modellene basert på antagelsen om at myndighetene på begge sider opptrådte som enhetlige aktører. Denne antagelsen skjuler muligheten for at uenighet på det hjemlige nivået kan påvirke aktørenes handlinger. I modellene foran ble USA betraktet som en enhetlig aktør med eksogent gitte preferanser. Diskusjonen ovenfor beveget seg ned fra det mellomstatlige nivået og belyste det nasjonale nivået. Ved å se på konsekvensene av importrestriksjonene Bush innførte, ble forskjellene mellom ulike interessegrupper og betydningen av politiske institusjoner belyst. Det synes rimelig å anta at aktører på det hjemlige nivået påvirket innføringen av beskyttelsestiltakene mot stålimport. Det er i hvert fall klart at stålindustrien i forkant arbeidet aktivt for å få iverksatt en såkalt "Section 201 investigation" som ledet til at beskyttelsestiltakene ble iverksatt<sup>123</sup>. For å belyse samspillet mellom nivåene vil jeg analysere USAs handlinger med utgangspunkt i Putnams (1988) metafor om to-nivåspill.

### 5.3.1 Intuisjonen bak to-nivåspill

Forklaringer av samspillet mellom stater har blant annet vært kategorisert ut fra analysenivået. Moravcsik (1993: 5) hevder at "The level of analysis tells the investigator where to look for causes of state behavior by classifying competing explanations (or independent variables) according to the units in which they are conceptualized". Man har da betraktet årsaksforklaringer ut fra et gitt analysenivå og holdt seg til dette. For å forklare internasjonale forhold har det vært vanlig å søke forklaringer med uavhengige variabler fra det internasjonale nivået, mens det

---

<sup>123</sup> "In a sudden move that gave the steel industry exactly what it asked for, the White House Tuesday announced its strategy for tackling the steel's problems that includes a Section 201 investigation" Nancy E. Kelly; 'President fulfills steel's agenda', *American Metal Market* 7. juni 2001. En slik granskning innebærer at en kommisjon oppnevnt av USITC undersøker om økt import medfører alvorlig skade på hjemlig industri.

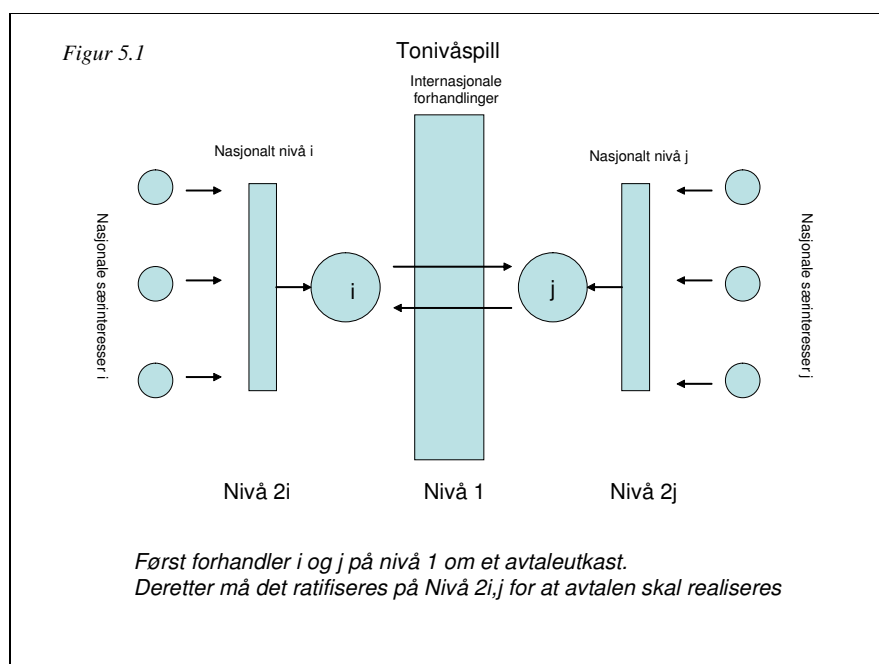
nasjonale nivået hovedsaklig trekkes inn når anomalier skal forklares (Moravcsik 1993:6).

Putnam (1988) søker med sitt bidrag å belyse hvorledes, og under hvilke omstendigheter, hjemlig politikk legger føringer på internasjonale forhold. Han bruker begrepet to-nivåspill som en metafor på samspillet mellom det hjemlige og det internasjonale nivået. I et bilateralt to-nivåspill forhandler representanter for landenes statsledere med hverandre. Begge landene har interesse av at en avtale inngås, men skal avtalen iverksettes, må den også ratifiseres i begge landenes nasjonalforsamlinger. Putnam bruker vanligvis landenes nasjonalforsamlinger som ratifikasjonsorgan, men han åpner for andre muligheter. Han skriver "It is sometimes convenient to think of ratification as a parliamentary function, but that is not essential" (1988: 436). Han definerer ratifikasjon som enhver beslutningsprosess på det nasjonale nivået som er nødvendig for å godkjenne eller iverksette en avtale på det internasjonale nivået, enten formelt eller uformelt (Putnam 1988: 436).

Statslederen må forhandle med hensyn på begge nivåene samtidig (*figur 5.1*). På nivå 1, det internasjonale, må forhandleren få i stand en avtale som er akseptabel for motparten, ellers vil ingen avtale bli oppnådd. Mengden av mulige avtaler som er bedre enn ingen avtale for begge aktørene utgjør avtalefeltet. På nivå 2, det nasjonale, må forhandleren sørge for at avtalen er akseptabel for et tilstrekkelig stort antall parlamentsmedlemmer, ellers vil den ikke bli iverksatt. Kun de avtalene på det internasjonale nivået som vil bli ratifisert på det nasjonale nivået utgjør en aktørs vinnermengde.

Dette gir forhandleren både begrensinger og muligheter. Begrensningene ligger i at en avtale må aksepteres både av forhandlingsmotparten og på det nasjonale nivået. Mulighetene ligger i å utnytte potensielle koblinger mellom saker og nivåer som ellers ikke vil være tilgjengelige. Koblinger mellom forskjellige saker kan gi aktørene større avtalefelt da det åpner for flere potensielle avtaler (Putnam 1988: 446). Det var ikke

tilfellet i denne konflikten, som kun omhandlet USAs beskyttelsestiltak for stål. I forhandlingsrundene om WTO derimot, har slike koblinger vært vesentlige<sup>124</sup>. Koblinger mellom ulike nivåer er mulig der grupper på det nasjonale nivået har felles interesser med en annen aktør på det internasjonale nivået. I denne saken hadde EU og konsumentene av stål i USA felles interesser, og det bidro til å øke presset for å oppheve tiltakene.



### 5.3.2 Teoretiske implikasjoner

Den teoretiske nøkkelen til å forstå sammenhengen mellom det internasjonale og det nasjonale nivået ligger i ratifikasjonsprosessen. Ved å se på forhandleren som en agent som representerer prinsipalen, ser Putnam (1988: 436) forhandlingene som en to trinns prosess. På nivå 1 forhandler agentene seg fram til et avtaleforslag. På nivå 2

<sup>124</sup> "Such a transnational issue linkage was a crucial element in the 1978 Bonn accord" (Putnam 1988: 447).

legges forslaget frem til ratifikasjon hos de respektive prinsipalene. Avtalen vil dermed realiseres hvis avtaleforslaget ratifiseres på nivå 2.

Putnam (1988: 437) definerer en vinnermengde for et gitt nivå 2 som settet av alle mulige avtaler på nivå 1 som ville fått gjennomslag ved avstemming, når nivå 2 har valget mellom å forkaste eller ratifisere avtalen. Da vil, alt annet likt, en større vinnermengde øke sannsynligheten for enighet på nivå 1. Det vil gi agentene mer å tilby motparten i forhandlingene. Dermed økes muligheten for at aktørenes respektive vinnermengder på nivå 2 overlapper hverandre. Det er et nødvendig krav for at en avtale kan inngås på nivå 1. Tilsvarende vil små vinnermengder gjøre det vanskeligere for partene å komme til enighet.

Hvis en avtale er inngått på nivå 1, men denne ikke blir ratifisert, finnes det to mulige forklaringer; bevisst eller ubevisst brudd. Et bevisst brudd forekommer hvis en part bryter avtalen for å oppnå en høyere belønning, gitt at motparten holder avtalen, slik utfallet vil bli i Fangenes dilemma. Der har begge spillerne *bryte* som dominant strategi. Et ubevisst brudd vil derimot inntreffe hvis agenten ikke har mulighet til å realisere avtalen fordi prinsipalen ikke ratifiserer den. Da vil partenes respektive vinnermengde ikke overlappe hverandre og ingen avtale vil bli ratifisert selv om partene på nivå 1 kommer til enighet.

Partenes preferanser på nivå 2 er også viktige fordi forholdet mellom partenes vinnermengde påvirker fordelingen av den samlede belønningen ved en avtale. Hvis agent *i* vet at agent *j* har en stor vinnermengde, kan *i* bruke dette til å presse forhandlingsresultatet i sin favør. Dette gjelder spesielt dersom *i* sin vinnermengde på nivå 2 er liten. Schelling (1980: 28) påpekte dette når han forklarte USAs forhandlingsstyrke ut i fra at Kongressen må ratifisere forhandlingsresultatet. Medaljens bakside er selvsagt at en liten vinnermengde begrenser muligheten for at motparten ikke går med på kravene, og forhandlingene strander. Sist gang en amerikansk president forhandlet frem en internasjonal avtale under TPA var Clinton i

1994. Da ble Uruguay-runden sluttført og WTO opprettet. Siden den gang har ikke Kongressen innvilget TPA, inntil Bush fikk det 6. august 2002 i forbindelse med Doha-runden i WTO.

## 5.4 Faktorer som påvirker partenes vinnermengde

Siden både den absolutte og relative størrelsen på vinnermengdene er av betydning, vil også faktorer som kan påvirke disse størrelsene være av interesse. Dette gjelder spesielt mulighetene de involverte parter har til å påvirke forhandlingene til sin fordel. Putnam (1988: 442) nevner tre sett av faktorer som spesielt relevante; preferanser og koalisjoner på nivå 2, institusjoner på nivå 2 og forhandlerens strategier på nivå 1. I det følgende vil jeg se på hvordan hver av de nevnte faktorene gjør seg gjeldende for USAs vedkommende i forhold til Bush-administrasjonens vedtak om å iverksette, for senere å oppheve, beskyttelsestiltak for stålindustrien.

### 5.4.1 Preferanser og koalisjoner på nivå 2

Hvordan fordelingen av makt, preferanser og mulige koalisjoner er mellom aktørene på nivå 2, er avgjørende for hvilke avtaler som vil bli ratifisert. Således påvirker disse faktorene også forhandlingene på det internasjonale nivået. Særlig er styrkeforholdet mellom isolasjonistiske og internasjonalistiske krefter av betydning for vinnermengden. Putnam (1988: 443) antar at isolasjonistiske krefter vil stå sterkere i store selvbergende stater, som USA, enn i mindre stater som er mer avhengige av internasjonalt samarbeid. Den sistnevnte typen stater vil normalt ha et relativt større tap hvis avtalen ikke realiseres, fordi gevinsten av en potensiell avtale vil være viktigere for små land. Dermed vil man anta, hvis alle andre uavhengige variabler holdes konstant, at det er vanskeligere for to store aktører, for eksempel EU og USA, å inngå en avtale enn det er for to mindre stater.

USA har tradisjonelt ført en proteksjonistisk handelspolitikk (Conybeare 1987: 229). Det er også i amerikansk opinion generelt liten aksept for økt internasjonal handel som følge av frihandelsavtaler, mens økt handel som følge av teknologisk utvikling er akseptert (Irwin 2000: 20). Det er derfor ikke overraskende at stålindustrien har sterk støtte i denne saken.

En alternativ forklaring går ut på at Bush innførte beskyttelsestiltakene etter press fra Kongressen, eller deler av den, for å oppnå TPA. Tidligere formann i United States International Trade Commission, Paula Stern, hevder ”The Administration made a calculation to initiate a Section 201 action on steel and pay the political price in Congress to achieve its first objective – to get a launch on a new round of talks”. I følge dette synet ga altså Bush etter i stålsaken for å ha TPA under Doha runden. Den 6. august 2002 vedtok kongressen Trade Act of 2002 som gir Bush muligheten til å forhandle frem handelsavtaler som kongressen kan ratifisere<sup>125</sup>. Dette var en viktig politisk seier for Bush, som offisielt fremstår som en forkjemper for frihandel.

I hvilken grad partene på nivå 2 har homogene eller heterogene preferanser vil også påvirke hvilke avtaler som vil bli ratifisert. Ved homogene preferanser vil muligheten for ratifikasjon øke med suksessen til forhandleren på nivå 1. Forhandlerens problem vil da være skillet mellom forventningene til partene på nivå 2 og forhandlingsresultatet. Forhandleren må hele tiden ta hensyn til dilemmaet mellom kravene til nivå 2 og risikoen for sammenbrudd i forhandlingene. Ved heterogene preferanser vil ulike aktører på nivå 2 ha motstridende preferanser, slik tilfellet er mellom stålprodusenter og konsumenter, spesielt bilindustrien, i synet på beskyttelsestiltak mot import av stål. Dette vil øke forhandlerens mulighet på nivå 1 til å inngå en ratifiserbar avtale.

---

<sup>125</sup> George W. Bush 2002. Remarks by the President at signing of the Trade Act of 2002. 6. August 2002. Tilgjengelig på <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020806-4.html> [online: 9. februar 2004].

I denne saken, der konsumentene og produsentene av stål åpenbart har motstridende interesser, var selv sterke interesser som bilindustrien kun i begrenset grad aktive motstandere av tiltakene. For bilindustriens del kan det skyldes at de også ofte har søkt støtte av myndighetene når importen har vært truende. Likevel vil den vesentligste faktoren være at beskyttelsestiltakene konsentrerer gevinstene og sprer kostnadene. Dette vanskeliggjør organisert motstand.

Putnam (1988: 444-448) nevner også andre momenter som vil påvirke nivå 2s preferanser som jeg kort vil nevne her. Et første moment er om effektene av hvilke grupper som blir berørt av en avtale, og som dermed vil søke innflytelse over prosessen, bidrar til at temaet blir politisert og skjøvet høyere opp på dagsorden. I denne saken berøres to viktige industrier, stål og bil, med motsatte fortegn. Begge industriene har politisk tyngde, og saken har vært debattert på øverste politiske nivå. Likevel kan sakens politiske intensitet i stor grad tilskrives reaksjoner fra de berørte landene.

Et annet moment er i hvilken grad forhandlingene tar opp flere temaer og muliggjør sakskoblinger. Selv om beskyttelsestiltakene ikke har noen formell sammenheng med andre saker, har de som nevnt vært koblet opp mot den politiske kampen om TPA. Det tredje momentet er om synergieffekter gjør seg gjeldende, særlig i hvilken grad eksternt press virker inn på nivå 2. EU har ikke alliert seg med støttespillere på det nasjonale nivået i USA, som for eksempel bilindustrien. EUs trusler har vært mer rettet mot å presse presidenten, enn mot å skape allianser med pressgrupper på nivå 2.

#### 5.4.2 Politiske institusjoner

De formelle prosedyrer som gjelder når avtalen skal ratifiseres legger føringer på settet av realiserbare avtaler. Spesielt vil avstemningsreglene ha betydning. Hvis avtalen må ha 2/3 flertall på nivå 2, begrenser det avtalefeltet i forhold til kravet om simpelt flertall. Et avtalefelt kan bli ytterligere begrenset av streng partidisciplin og

liten autonomi hos beslutningstakerne. Siden disse faktorene begrenser avtalefeltet, øker muligheten for sammenbrudd tilsvarende.

I denne saken er det elektoratet som er ratifiseringsmyndigheten. Selv om denne saken kun vil være en av mange momenter velgerne vil ta i betraktning ved et presidentvalg, så kan den, på marginen, være avgjørende. Det holder med å se tilbake til valget i 2000 for å forstå hvor små marginene kan være. Ved dette valget fikk demokratenes kandidat, Al Gore, flere stemmer på landsbasis enn Bush, men valgsystemet med flertallsvalg i enmannskretser gjorde at Bush fikk flertallet av valgmennene. Med flertallsvalg i enmannskretser vil også representantene være mer tilbøyelige til å prioritere eget valgdistrikt foran nasjonens beste. Det bidrar til at nivået på de samlede importavgiftene blir høyere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt (Lohmann og O'Halloran 1994: 598-599).

#### 5.4.3 Forhandlerens strategier på det internasjonale nivået

Hver forhandler på det internasjonale nivået vil ha en ubetinget fordel av å maksimere motpartens vinnermengde på det nasjonale nivået, mens effekten vil være mer tvetydig på eget nasjonalt nivå. Dilemmaet består i valget mellom å øke egen vinnermengde for å øke muligheten for avtale, eller å begrense den for å styrke egen posisjon vis-à-vis motparten. Det er i lys av dette Sterns (Stern 2002) argumentasjon (se 5.2.1 ovenfor) om koblingen med TPA der innføringen av beskyttelsestiltakene kan sees som en side-betaling fra Bush-administrasjonen. Dette bygger på antagelsen om at side-betalinger vil tiltrekke seg støtte på marginen. Når avstemmingen om TPA den 1. august 2002 gikk i Bush sin favør med meget knapp margin<sup>126</sup>, er det i tråd med denne antagelsen.

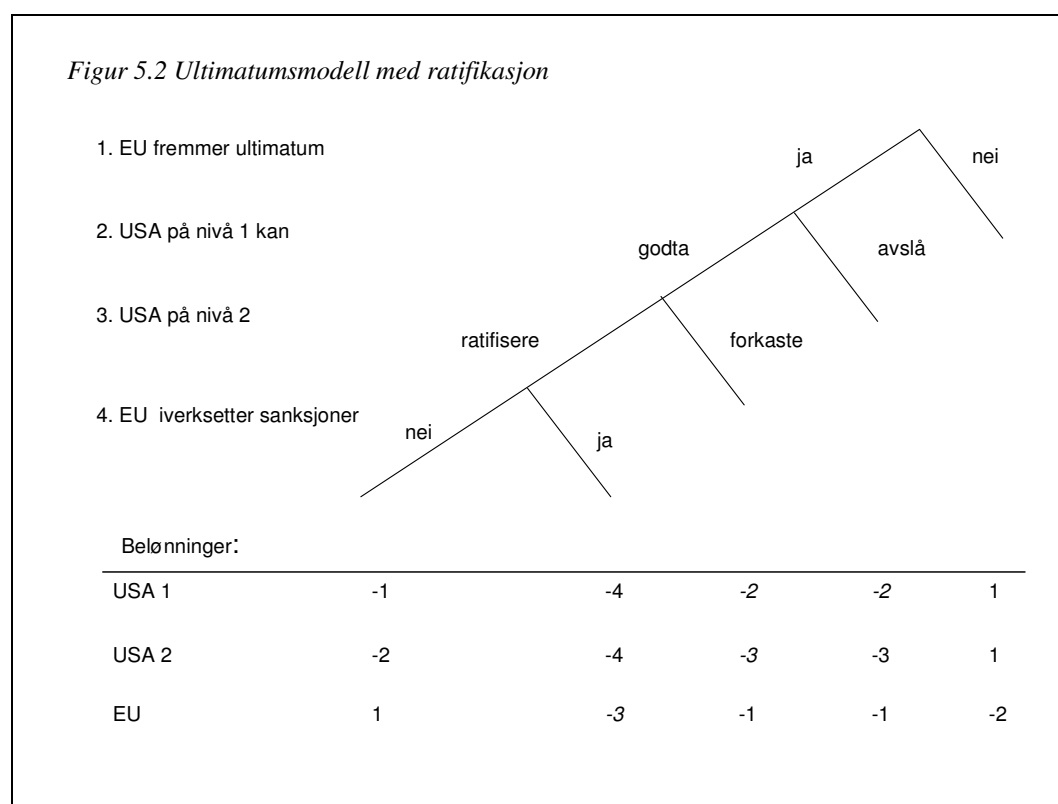
---

<sup>126</sup> I følge International Centre for Trade and Sustainable Development fikk Bush TPA med 64 mot 34 stemmer i Senatet og 215 mot 212 stemmer i Representantenes hus. Bridges 26: 2002; Doha round receives boost as US Congress approves Fast-Track; Groups question environmental impact. Tilgjengelig på <http://www.ictsd.org/weekly/02-08-06/story3.htm> [online: 13. februar 2004]



## 5.5 Ultimatummodell med ratifikasjon

Denne modellen vil kaste lys over hvordan elektoratets preferanser spiller inn når en avtale skal inngås på det internasjonale nivået. Siden USA på nivå 1 tar hensyn til preferansene på nivå 2, vil preferansene på det nasjonale nivået være med på å forme forhandlingsrommet på det internasjonale nivået. Den utøvende makten vil ikke inngå avtaler den vet elektoratet ikke vil akseptere. Her beholder jeg antagelsen om fullstendig informasjon. Videre antar jeg at presidentens preferanser er styrt av det nasjonale nivået i den forstand at han ikke vil gå med på en avtale som ikke vil bli akseptert av elektoratet. Det betyr at EU, i følge modellen, må fremme et ultimatum som blir akseptert av medianvelgeren i det amerikanske elektoratet. Hvis ikke vil presidenten, på nivå 1, ikke akseptere ultimatumet. Altså vil aktører med fullkommen informasjon ikke inngå avtaler som ikke blir ratifisert. Dette kan illustreres ved følgende figur:



Av figuren ser vi at EU på trinn 1 kan velge om de vil fremme et ultimatum der de krever at USA skal endre atferd. Hvorvidt EU velger å fremme ultimatumet avhenger av hvordan status quo oppfattes i forhold til gevinsten hvis USA bøyer av, og kostnadene ved å innføre sanksjonene det trues med hvis USA ikke bøyer av. Schelling (1960: 40) påpeker problemet med trusselen og kostnadene ved iverksettelse: "Special care may be needed in defining the threat, both the act that is threatened against and the counter act that is threatened. The difficulty arises from the fact, just noted, that once the former has been done the incentive to perform the latter has disappeared". Dette beskriver kjernen i problemet med sanksjoner. Sanksjoner er i all hovedsak effektive i den grad trusselen om iverksettelse er effektiv. I en situasjon med fullkommen informasjon vil en aktør som ikke bøyer av for trusler om sanksjoner, heller ikke bøye av når truslene iverksettes. Derfor hjelper det ikke om truslene er troverdige, hvis de ikke er tilstrekkelig alvorlige. Her oppfatter USA EUs trusler som troverdige. Dette følger av EUs preferanser og antagelsen om at aktørenes preferanser er åpent kjent.

På trinn to vil USA ved presidenten velge om de bøyer av for EUs ultimatum og opphever beskyttelsestiltakene, eller om de står fast. Siden jeg allerede har antatt at USA er sikre på at EU vil iverksette sanksjonene hvis USA ikke bøyer av, vil presidenten stå ovenfor dilemmaet mellom å risikere handelskrig med EU eller tape politisk prestisje på det nasjonale nivået. Bush har konsekvent avvist denne koblingen. Han har hele tiden hevdet at årsaken til at han trakk tilbake beskyttelsestiltakene, var at målsetningen var oppnådd<sup>127</sup>. USAs handelsminister Robert Zoellick, uttalte på direkte spørsmål om WTOs dom og truslene om

---

<sup>127</sup> I Bush sin pressemelding 4.12.03, der han offentliggjør at beskyttelsestiltakene blir opphevet, begrunner han det med: "These safeguard measures has now achieved their purpose. And as a result of changed economic circumstances, it is time to lift them. The U.S. steel industry wisely used the 21 months of breathing space we provided to consolidate and restructure. The industry made progress, increasing productivity, lowering production costs, and making America more competitive with foreign steel producers" Pressemelding fra George W. Bush 4.12.03. Tilgjengelig på <http://whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031204-11.html> [online 19.02.2004].

sanksjoner, at de ikke påvirket deres avgjørelse<sup>128</sup>. I vedtaket til ministerrådet i EU av 13. juni 2002, annek 2, fremgår det klart at varegruppene som ville få økt importavgift var konsentrert til produsenter i delstater der en relativt liten forskyvning i velgermassen kan være avgjørende i et presidentvalg<sup>129</sup>. Dette ville ramme presidenten politisk, i tillegg til de økonomiske konsekvensene.

På trinn tre i modellen bestemmer elektoratet om de vil beholde eller vrake presidenten. Det er lite trolig at denne saken vil avgjøre valghandlingen for veldig mange velgere. Likevel kan den, på marginen, være avgjørende for utfallet i enkelte delstater. Hvis det kommende valget blir like jevnt som det forrige, *kan* det være nok til å bestemme hvem som blir USAs neste president. Det er samtidig rimelig å anta at Bush ikke trodde handlingen ville bli oppfattet positivt av velgerne. Ut fra disse antagelsene om Bush sine preferanser, er de antatte negative reaksjonene fra elektoratet *vurdert* til å veie mindre enn truslene fra EU om å iverksette gjengjeldende sanksjoner. Altså er truslene tilstrekkelig alvorlige. På trinn fire vil EU, ut fra antagelsene om EUs preferanser, iverksette sanksjonene hvis USA ikke har opphevet beskyttelsestiltakene. Er tiltakene opphevet, vil EU ikke gjengjelde.

### 5.5.1 Likevektsløsning

Med denne modellen vil løsningen i likevekt være at EU fremmer sitt ultimatum slik at det på marginen faller innenfor akseptområde til det nasjonale nivået i USA. Hadde det falt utenfor dette området, ville elektoratet ikke akseptert forslaget. Presidenten ville blitt avsatt i det kommende valget, og erstattet av en mer proteksjonistisk

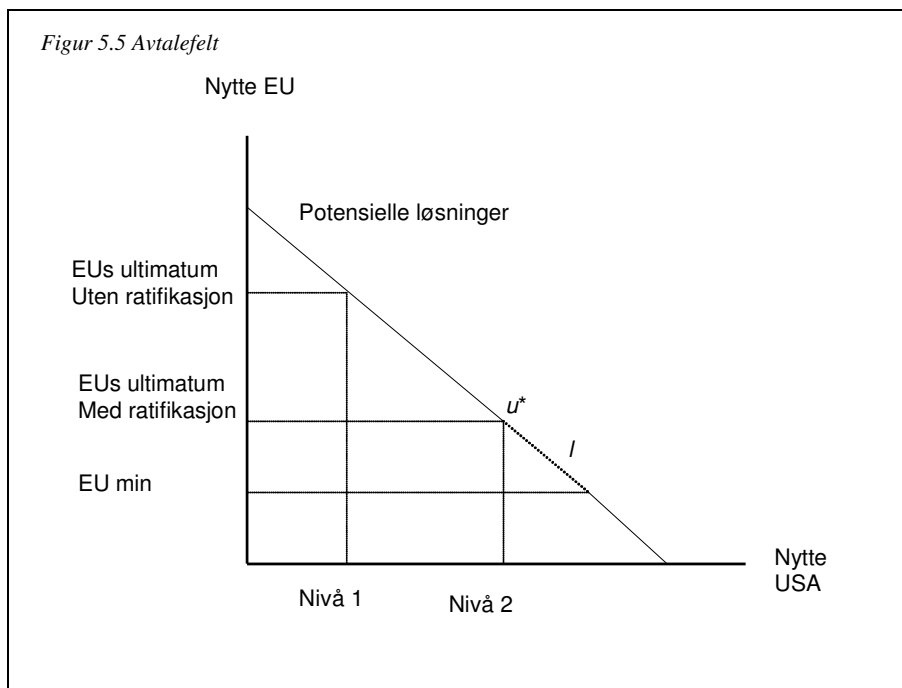
---

<sup>128</sup> Uttalt under pressekonferansen som etterfulgte Bush sin kunngjøring om å oppheve beskyttelsestiltakene (ibid).

<sup>129</sup> I denne sammenheng er det verdt å minne om at ved amerikanske presidentvalg velges det valgmenn fra hver delstat. Den kandidaten som får størst oppslutning i en delstat vinner dermed alle valgmennene fra delstaten. Dermed er spesielt store stater med jevn fordeling mellom kandidatene, som Florida og California, spesielt viktige mål for EU.

president<sup>130</sup>. Siden EUs ultimatum i modellen var innenfor det nasjonale nivåets akseptområde, vil også den sittende presidenten akseptere EUs krav. EU vil dermed ikke iverksette gjengjeldende sanksjoner.

Med fullstendig informasjon og ratifikasjon på nivå 2 i USA, vil EU framlegge sitt ultimatum,  $u^*$ , slik at medianvelgeren på nivå 2 akkurat vil akseptere det. Dette forutsetter at det finnes et område av potensielle løsninger  $I$  (prikket linje), der en avtale som inngås på nivå 1 vil bli ratifisert på nivå 2 i USA.



Det er i denne sammenheng viktig å understreke at modellen bygger på antagelser om aktørenes preferanser, basert på hvilke handlinger de har foretatt seg. Det kan dermed tenkes at handlingene også kan tjene andre hensikter enn dem som er diskutert ovenfor. Et annet moment er at modellen bygger på at aktørene har fullstendig

<sup>130</sup> Tidligere var demokratene regnet som mindre proteksjonistiske enn republikanerne, men de siste 20 årene har dette snudd (Irwin 2002: 151-159).

informasjon om hverandres preferanser. Det vil ikke nødvendigvis være en realistisk forutsetning.

## 5.6 Avslutning

Ved å inkludere det nasjonale nivåets innflytelse i analysen har jeg forsøkt å vise hvordan subnasjonale politiske prosesser og ulike interessegrupper har påvirket presidentens strategiske valg. De offisielle uttalelsene til Bush viser at han i utgangspunktet er positiv til liberalisering av internasjonal handel. Han fremhevet det spesielt sterkt når han hevdet: "Free trade is not just a question of economic interests, it is an moral imperative" i Council of the Americas<sup>131</sup>. Derfor er det relevant å se på *hvilke* interessegrupper som ønsker restriksjoner i stålhandelen. Det viktigste er likevel *hvordan* de kan få gjennomslag for sitt syn. Da spiller de ulike interessegruppens relative politiske styrke en avgjørende rolle.

Det er ingen nyhet at den amerikanske stålindustrien blir beskyttet av amerikanske myndigheter mot konkurranse fra resten av verden. Stålindustriens høye andel av de samlede importrestriksjonene til USA tyder på at den har evne og vilje til å øve politisk press. En viktig faktor i denne sammenheng er at stålindustrien finnes i de aller fleste delstatene i USA. Det gir stor innflytelse i Kongressen, og kan også påvirke presidentvalg. I denne konkrete saken var det presidenten, som på bakgrunn av undersøkelsene til USITC vedtok både å iverksette og oppheve beskyttelsestiltakene på stål. Således hadde ikke Kongressen direkte påvirkning på saksgangen. Dermed var det viktig å vinne støtte i elektoratet. Stålindustrien prøvde å fremstå som symbolet på amerikansk industri og vinne støtte i opinionen ved å stå frem som forkjemper for amerikanske interesser i en verden der EU og andre bruker skitne triks for å erobre amerikanske markeder. Samtidig er stålindustriens

---

<sup>131</sup> Uttalelse fra presidenten i forbindelse med møte i *the Council of the Americas* 7. mai 2001. Dette sitatet er senere blitt overskriften for det hvite hus' nettsider om TPA. Tilgjengelig på <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010507-6.html> [online 27.03.2004]

kjerneområde i noen delstater der partienes oppslutning tidligere har vært tilnærmet jevnstore. Det gjør at presidentkandidatene bruker ekstra mye ressurser på å tekkes velgerne i disse områdene.

I dette kapittelet har jeg forsøkt å belyse hvordan det nasjonale nivået har påvirket USAs politikk i konflikten med EU over importavgifter på stål. Selv om det ikke er mulig å trekke noen bastante konklusjoner, er det mye som tyder på at Bush gav etter for stålindustriens krav når han iverksatte tiltakene, til tross for at han må ha visst at dette ville vekke harme i andre land. Når han opphevet tiltakene i desember 2003 under påskudd av at hensikten med de var oppnådd, er det neppe hele forklaringen. Riktignok hadde stålprisene steget på verdensmarkedet, men tidspunktet for når vedtaket kom var bemerkelsesverdig tett opp til EUs frist for å iverksette gjengjeldene sanksjoner.



## Kapittel 6. Mål og midler – en oppsummering

Denne oppgaven har diskutert mulige rasjonalistiske forklaringer på konflikten mellom USA og EU om den amerikanske ståltollen. Konflikten truet med å vippe over i en gjengjeldende handelskrig mellom verdens to dominerende handelsmakter. Utgangspunktet for oppgaven var at det neppe skyldes tilfeldigheter at konflikten løste seg før det kom så langt. Slike situasjoner, der en part anklager den annen for avtalebrudd og truer med å iverksette gjengjeldende sanksjoner, er tross alt ikke uvanlige syn i internasjonal handelspolitikk<sup>132</sup>. Regelrette handelskriger derimot, forekommer sjelden. Jeg har forsøkt å belyse hvorfor EU og USA handlet som de gjorde i denne konflikten ved å se på hvilke handlinger de har foretatt og analysere hvilke hensikter disse handlingene kan tjene. Til dette har jeg brukt rasjonalistiske forklaringer. Resten av kapitlet vil oppsummere de viktigste konklusjonene fra hver av de foregående kapitlene og vurdere i hvilken grad de har bidratt til å forklare utviklingen i denne konflikten.

I kapittel 3 var modellene basert på antagelsen om at USA og EU hadde Fangenes dilemma preferanser. Der viste jeg at ulike antagelser om spillets varighet kunne påvirke mulighetene for samarbeid. I et engangs Fangenes dilemma spill, eller i spill med kjent horisont, ville samarbeid ikke forekomme med fullstendig informasjon og åpent kjent rasjonalitet. Om horisonten derimot var ukjent, som i forholdet mellom USA og EU, kunne samarbeid oppstå selv med fullstendig informasjon. Om samarbeidet ble realisert var avhengig av om aktørene verdsatte gevinsten av fremtidig samarbeid tilstrekkelig høyt. I denne modellen kan USAs tiltak sees på som

---

<sup>132</sup>I løpet av 2003 ble 27 nye saker brakt inn for WTOs tvisteløsningsorgan. Oversikten er tilgjengelig på [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm#2003](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm#2003) [online 03.05.04]



brudd i samarbeidet og forklares ved at de ikke lenger verdsatte den fremtidige gevinsten av samarbeid tilstrekkelig høyt. Det stemmer overens med påstanden om at USA innførte tiltakene fordi Bush vektla den politiske gevinsten på hjemmebane høyere enn den forventede gevinsten av samarbeid med EU.

Likevel forklarer ikke denne modellen hvorfor tiltakene ble opphevet etter at de først hadde blitt iverksatt. Dessuten skulle EU i følge en "Getting even" strategi ha en periode med ensidig brudd som kompensasjon for å utligne USAs brudd, hvis avtalen skal kunne betegnes som reforhandlingssikker. Det krever at man anser EUs innføring av beskyttelsestiltak som et ensidig brudd. EU har ikke iverksatt noen andre gjengjeldende sanksjoner eller fått kompensasjon fra USA. Problemet med denne tolkningen er at de tiltakene EU innførte ikke rammet USA spesielt. På den annen side er EUs tiltak av samme type som USAs; beskyttelsestiltak for å begrense importen av stål. Slik sett samsvarer EUs strategi med 'getting even'. Jeg mener likevel at EUs tiltak ikke kan karakteriseres som gjengjeldende tiltak siden de først og fremst rammet andre ståleksportører, ikke USA.

Modellen med gjentatte spill kan forklare hvorfor USA innførte tiltakene, men ikke hvorfor de opphevet dem. Ved å se utenfor modellen kan det virke som USA prøvde å skaffe seg gevinsten ved ensidig brudd i en periode, og håpet at EU ville være ettergivende. I og med at EU ikke iverksatte gjengjeldende sanksjoner rettet direkte mot USA kan det tyde på at de lyktes med dette. På den annen side opphevet USA tiltakene før den opprinnelige planen, noe som kan tyde på at de feilberegnet EUs reaksjoner. Dette illustrer problemet med reforhandling. USA kunne bryte avtalen i en periode uten å bli straffet. Samtidig er det liten tvil om at EUs trusler påvirket USAs adferd. Truslene kan dermed ha redusert perioden med brudd.

I kapittel 4 lettet jeg på antagelsen om fullstendig informasjon. Her utledet jeg en sekvensiell modell der USA var usikker på om EU ville iverksette sanksjoner hvis USA ikke opphevet tiltakene. Jeg antok at EU enten kunne være *hard* eller *myk* og at

USA ikke visste hvilken type EU var. Det var kun en hard type som ville iverksette gjengjeldende tiltak. Dermed ønsket USA kun å oppheve tiltakene hvis EU var hard. Når USA ikke visste hvilken type EU var, måtte de ta hensyn til sin egen vurdering av EUs type og forholdet mellom de mulige utfallene. Da ville de velge den handlingen som gav størst forventet nytte. Et slikt resonnement måtte USA også gjennomføre i den siste modellen der jeg innførte muligheten av at EU kunne være en tredje type. Den kalte jeg for *moderat*. EU ville da ikke iverksette gjengjeldende sanksjoner hvis USA opphevet beskyttelsestiltakene delvis.

I følge modellen ville USA oppheve tiltakene helt, delvis eller slett ikke, avhengig av deres vurdering av hvilken type EU var. Da USA utover sommeren 2002 opphevet opp imot halvparten av tiltakene for å unngå at EU iverksatte sin korte liste av sanksjoner, viser det at de tok EUs trusler alvorlig. Dette synes å utelukke at USA betraktet EU som en myk strategisk type. På den annen side opphevet de ikke tiltakene fullstendig, og EU gjengjeldte heller ikke tiltakene. Det passer med modellens moderate type. Men det passer også med EU som hard strategisk type. EUs krav om at tiltakene måtte oppheves fullstendig gjaldt ikke før etter en endelig dom i WTO. Den kom ikke før i november 2003, og da opphevet USA tiltakene fullstendig. I modellen vil det si at USA betraktet EU som en hard strategisk type som ville gjengjelde hvis USA ikke opphevet tiltakene fullstendig. Man kan lure på hvorfor USA innførte tiltakene hvis de antok at EU ville iverksette gjengjeldende sanksjoner. Det er rimelig å anta at USA anså å oppheve tiltakene før tiden som et tap. Men Zoellick forklarte det på en annen måte da han ble spurt om EUs trusler påvirket deres beslutning: "So, look, my job involves international politics, the domestic politics, economics. That's the whole integration of the system. So, sure, in that sense, the politics are part of trying to accomplish an agenda. And, as I said, you make your own -- your own analysis. But this one worked out pretty darn well. We avoided any retaliation. We gave the industry a chance to be back on its feet. And in terms of trade

negotiations, I didn't find it any effect. People, of course, use excuses for whatever their position. But it didn't stop us from going ahead.”<sup>133</sup>

Den største svakheten ved denne modellen er at den ikke forklarer hvorfor USA innførte tiltakene. Tiltakene ble innført forut for modellen. Dessuten gjør modellene i kapittel 3 og kapittel 4 ulike antagelser om USAs verdsetting av samarbeid. I kapittel 3 ble tiltakene forklart ut i fra at USA heller ønsket å beskytte egen industri enn å opprettholde et godt forhold til EU, mens kapittel 4 viste at når det kom til stykket ønsket de heller å fjerne tiltakene enn å risikere handelskrig med EU. Dette virker tilsynelatende som et paradoks og forklares ikke i modellene. Jeg ønsket derfor å gå nærmere inn på hvordan beslutningsprosessen foregikk i USA.

I kapittel 5 søkte jeg å belyse hvordan interne forhold kan ha påvirket USAs handlinger i denne konflikten. Her opphevet jeg antagelsen om at USA var en enhetlig aktør. Ut i fra Putnams to-nivå modell diskuterte jeg hvordan aktører på det nasjonale nivået i USA kan påvirke presidentens handlinger på det internasjonale nivået. Siden beskyttelsestiltakene ble innført og opphevet av presidenten uten godkjenning fra Kongressen, er det elektoratet som er ratifiseringsorganet. Det betyr at saken ikke får en separat ratifikasjon, men den kan likevel være viktig ved det kommende valget, som the Economist påpeker: “The steel industry is concentrated in four key states—West Virginia, Ohio, Indiana (all won by Mr Bush last time) and Pennsylvania (which Al Gore won and Mr Bush has devoted huge amounts of time to wooing). ... As Mr Bush is aware, the tariffs are popular: according to a recent poll, seven in ten voters in Pennsylvania, West Virginia and, oddly, Michigan, favour keeping them”<sup>134</sup>. Bush måtte samtidig ta hensyn til konsumentene av stål, særlig bilindustrien, i tillegg til de som ville ha blitt rammet hvis EU hadde iverksatt sine sanksjoner. Ut fra dette

---

<sup>133</sup> Zoellick på pressekonferanse ved kunngjøringen av at beskyttelses tiltakene ble opphevet. Uttalelsen kom som svar på spørsmål om EUs trusler påvirket beslutningen om å oppheve tiltakene. Transkripsjon av pressekonferansen er tilgjengelig på <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031204-12.html> [online 05.05.04]

<sup>134</sup> Economist 2003: “Hard Decisions”. 13. november

perspektivet spiller konflikten med EU en underordnet rolle, mens det er effektene på det nasjonale nivået som er avgjørende: "the Europeans have vowed to retaliate with tariffs on a range of products by mid-December, unless America backs down. Whether it does so depends on whether there are more votes to be had from states that use steel or from those that produce it"<sup>135</sup>.

De ulike kapitlene belyser konflikten fra ulike vinkler. Jeg har tatt utgangspunkt i at de handlingene vi kan observere fra utsiden kan forklare hvilke mål aktørene bak handlingene har. Det er en risikabel øvelse og oppgaven har i liten grad sett på de interne prosessene hos beslutningstakerne. I denne typen av saker er det likevel rimelig å anta at aktørene vet hva de ønsker å oppnå og hvilke midler de bør bruke. Det tyder også Zoellicks uttalelse ovenfor på.

---

<sup>135</sup> Economist 2003: "A marathon Task". 6. november



# Referanser

- Allison, Graham T. (1969): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *American Political Science Review*, 63:2 ss. 689-718
- Axlerod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. London: Penguin
- Barrett, Scott (1999): "A theory of full international cooperation", *Journal of Theoretical Politics*, 11: ss. 519-541
- Binmore, Ken (1992): *Fun and Games. A text on Game Theory*. Lexington (MA): D.C. Heath and Company
- Binmore, K., A. Kirmann & P. Tani (1993): *Frontiers of Game Theory*. Cambridge (MA): The MIT press
- Brainard L. & H. Shapiro (2001): "Fast Track Trade Promotion Authority: A Primer and a Prescription for Progress". *The Brookings Institution Policy Brief* no. 91 2001
- Broek, Naboth, Van der (2003): "Power Paradoxes in Enforcement and Implementation of World Trade Organization Dispute Settlement Reports – Interdisciplinary Approaches and New Proposals". *Journal of World Trade* 37:1 ss. 127 – 162
- Charnovitz, Steve (2000): "Should the Teeth Be Pulled? A Preliminary Assessment of WTO Sanctions". Paper til *The Political Economy of International Trade Law*. University of Minnesota Law School. 15. september 2000. Paper
- Chung, Jae W. (1999): "Insights in to Trade Protection Under U.S. Trade Remedy Laws", *Journal of Policy Modeling*, 21:375-3

- Conybeare, John A. C. (1987): *Trade Wars: The Theory and Practice of International Commercial Rivalry*. New York: Columbia University Press
- Elster, Jon (red.) (1986): *Rational Choice*. Oxford, Basil Blackwell
- Elster, Jon (1989): *Solomonic Judgements: Studies in the Limitations of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press
- Fearon, James D. (1997): "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs". *The Journal of Conflict Resolution*, 41:1, ss 68 – 90.
- Gates S. & B.D. Humes (1997): *Games Information and Politics. Applying Game Theoretic Models to Political Science*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Gibbons, Robert (1992): *A Primer in Game Theory*. London; Harvester Wheatsheaf
- Helland, L. & J. Hovi (1996):, "kapittel 7: Tre perioders fangenes dilemma" i *Bayesiansk oppdatering og spill med ufullstendig informasjon*. Institutt for statsvitenskap, UiO 1996, ss. 54-64. Forskningsrapport
- Hoelscher, Christoph (2002): "A Comment on Commission Regulation (EC) No. 560/2002, Imposing Provisional Safeguard Measures Against Certain Steel Products". *Journal of World Trade* 36: 6, ss. 1081-1087
- Hovi, Jon (1992): *Spillmodeller og internasjonalt samarbeid. Oppgaver, mekanismer og institusjoner*. Doktoravhandling, Institutt for statsvitenskap, UiO
- Hovi, Jon (1998): *Games, Threats and Treaties: understanding commitments in international relations*. London: Pinter
- Hovi, Jon (2002): *Stv 919: Spillmodeller og internasjonalt samarbeid*. Hovedfagskurs i statsvitenskap ved Universitet i Oslo, høsten 2003
- Hovi, J. & R. Huseby (2003): "Tales of the Unexpected: When Do Economic Sanctions Work?". Utkast.
- Hovi, J. & B. E. Rasch (1993): *Strategisk Handling. Innføring i bruk av rasjonalitetsmodeller og spillteori*. Oslo: Universitetsforlaget
- Irwin, Douglas A. (2000): "Could the United States Iron Industry Have Survived Free Trade after the Civil War?". *Explorations in Economic History*, 37:278-299
- Irwin, Douglas A. (2002): *Free Trade Under Fire*. Princeton (NJ): Princeton University Press
- Keohane, R.O. (2002). "Ironies of Sovereignty: The European Union and The United States". *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 743-65
- Lohmann, S. & S. O'Halloran (1994): "Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence". *International Organization*, 48:4 ss. 595-632
- Mansfield, E. D., H.V. Milner & B. P. Rosendorff (2000): "Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade". *American Political Science Review*, 94:2 ss. 305-321

- Milner, H. V. & P. Rosendorff (1997): "Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization". *The Journal of Conflict Resolution* 41:1 ss. 117 – 146
- Moravcsik, Andrew (1993): "Introduction – Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining" kapittel 1 i *Double Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics* av Evans, Jacobsen & Putnam (red). Berkely: University of California Press
- Morck, R., J. Sepanski & B. Yeung (1997): "Habitual and Occasional Lobbyers in the US Steel Industry: An EM Algorithm Pooling Approach". Paper til Research Seminar in International Economics. The University of Michigan
- Morrow, James D. (1994): *Game Theory for Political Scientists*. Princeton (NJ): Princeton University Press
- Ordeshook, Peter C. (1992): *A Political Theory Primer*. New York: Routledge
- Pareto, Vilfredo [1909] (1971): *Manual of Political Economy*. Engelsk utgave ved Ann S. Schwier. New York: Augustus M. Kelley
- Ostrom, Elinor (1998): "A Behavioral Approach to the Rational-Choice Theory of Collective Action". *American Political Science Review* 92: 1 ss.1-22
- Powell, Robert (1991): "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory". *American Political Science Review* 85:4 ss. 1303-1320
- Putnam, Robert D. (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization* 42:3 ss. 427 – 460
- Qureshi, A. H. & R. Grynberg (2002): "United States Tax Subsidies Under Domestic International Sales Corporation, Foreign Sales Corporation and Extraterritorial Income Exclusion Act Legislation within the Framework of the World Trade Organization". *Journal of World Trade*, 36:5 ss. 979-992
- Schelling, Thomas C. [1960] (1980): *The Strategy of Conflict*. Cambridge (MA): Harvard University Press
- Schulz, Kenneth A. (1998): "Domestic Opposition and Signaling in International Crisis". *American Journal of Political Science* 92:4, ss. 829-844
- Snidal, Duncan (1991): "Relative Gains in International Cooperation". *American Political Science Review* 85:3, ss. 701-726
- Stern, Paula (2002): "Making trade policy while pursuing the war on terrorism: free trade remains the objective, but is a step back sometimes necessary for two steps forward?" *Business Economics*. April 2002
- Sørgard, Lars (1997): *Konkurransestrategi - eksempler på anvendt mikroøkonomi*. Bergen: Fagbokforlaget
- Yarbrough B.V. og Yarbrough R.M (2000): *The World Economy. Trade and Finance*. Fort Worth: Harcourt College Publishers